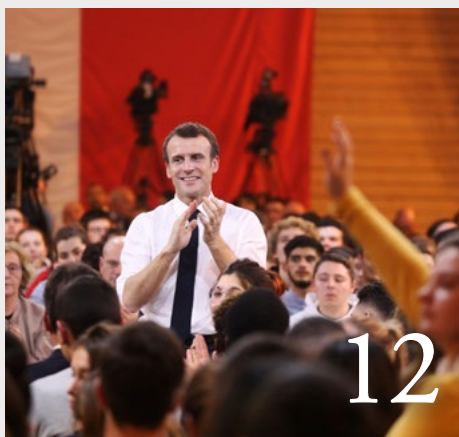




# RENOVAR LA DEMOCRACIA EN LA ERA DIGITAL







## CONTENIDO

Carta de los Copresidentes i

Participantes y colaboradores iii

### I. RENOVAR LA DEMOCRACIA EN LA ERA DIGITAL 1

La Crisis de la Democracia Liberal 1

El Nuevo Paradigma: La Democracia Ciudadana 5

### II. EL PROYECTO 8

Acerca del Proyecto *Renovar la Democracia en la Era Digital* 8

Sección uno: Renovar la Cohesión Social 12

Sección dos: Reconstruir la Plaza Pública en la Era Digital 16

Sección tres: Renovar las Instituciones Democráticas 22

### III. CONCLUSIÓN 25

### IV. APÉNDICE 26

#### A: Renovar la Cohesión Social

Un Servicio Cívico Ambiental para Jóvenes 27

por: Martin Moore

Una Ética Ciudadana para Renovar la Democracia 29

por: Mary Scudder

#### B: Reconstruir la Plaza Pública en la Era Digital

Implementar el *Deber de Protección* a las Plataformas de Redes Sociales 31

por: William Perrin

Financiar Medios de Comunicación Responsables mediante una Reforma Fiscal para los Gigantes de Internet 33

por: Tom Steinberg

Una Opción para Financiar el Periodismo de Interés Público 35

por: Emily Bell & Karen Kornbluh

El Futuro de la Legislación Antimonopólica 37

por: Francis Fukuyama

#### C: Renovar las Instituciones Democráticas

Reparar el Quiebre entre las Instituciones Representativas y el Público 39

por: Nathan Gardels

La Iniciativa Ciudadana Europea 55

por: Michael Cottakis

Gobierno y Tecnología Digital 56

por: Jamie Susskind

## CARTA DE LOS COPRESIDENTES

### Apreciable lector:

En los últimos años, la supuesta muerte de la democracia liberal ha sido aclamada por los críticos tanto dentro como fuera del mundo democrático. Se menosprecian los valores que llegaron a definir la democracia liberal -sociedades abiertas, diversas y tolerantes; derechos individuales, minoritarios y de mayorías; estado de derecho y restricciones democráticas frente al poder- como si fueran lujos de sociedades prósperas en tiempos de paz. Y mientras nos tropezamos con las turbulencias del siglo XXI, el atractivo de los “hombres fuertes” que prometen gobiernos eficaces consigue doblegar a un público desilusionado y temeroso ante las conquistas de la democracia liberal, permitiendo que estos líderes autoritarios dismantelen sus instituciones. Las acciones emprendidas para gestionar la pandemia del COVID-19, tales como limitar la libertad de desplazamiento, cancelar elecciones e introducir tecnologías que comprometen la privacidad de las personas, son herramientas peligrosas para los dictadores y pueden, también, arrastrar a los políticos mejor intencionados hacia la resbaladiza pendiente del autoritarismo.

Antes de la pandemia del COVID-19 las democracias, e incluso otras formas de gobierno, debieron enfrentar importantes desafíos para adaptarse a los dramáticos cambios de las últimas dos décadas. Si los sistemas democráticos hubieran estado funcionando mejor ante los ojos de sus ciudadanos, particularmente en torno a cuestiones centrales como oportunidades, equidad e identidad, su legitimidad habría sido mayor y sus instituciones habrían estado mejor pertrechadas para hacer frente a la crisis, cuyas secuelas nos permitirán evaluar y comparar el desempeño de las diferentes formas de gobernanza. El momento en que se redacta este informe es demasiado temprano para saber cómo se desarrollará la democracia.

Con todo, mantenemos la postura, basada en los principios y en las evidencias de una larga experiencia histórica, que la democracia liberal como sistema de gobierno es fundamentalmente superior a los sistemas no democráticos, al menos en tres aspectos importantes:

**1 VALORES** – Las características esenciales de las sociedades saludables son el estado de derecho, la libertad de expresión y de asociación y el respeto a la diversidad, entre otros valores democráticos.

**2 PROCESO** – Las instituciones y procesos democráticos que cuentan con acceso universal al voto, órganos legislativos representativos, poderes judiciales independientes, prensa libre y una plaza pública abierta, habilitan un sistema político más transparente e inclusivo, necesariamente deliberativo, y en última instancia, más eficaz que los regímenes autoritarios.

**3 RESULTADOS** – Los sistemas democráticos generan más prosperidad, que tomada en su conjunto, es más ampliamente compartida por la sociedad; y son más pacíficos tanto en sus ámbitos internos como internacionales.

Estos tres ejes son cuestionados cada vez más y, con frecuencia, de forma falsa. Los adversarios de la democracia parecen estar en marcha, generando poderío a partir de las debilidades internas, o de la creciente desigualdad, o atizados por los nacionalistas blancos o los troles de Internet, o alentados por la intromisión rusa en los asuntos políticos, o por el modelo de gobierno chino.

Mientras tanto, la ciudadanía que vive en sociedades democráticas parece cada vez más desanimada y escéptica tanto de sus instituciones como de su futuro colectivo. Enfrentan graves problemas para abordar el crecimiento y la equidad de la economía, para adaptarse a las nuevas tecnologías, normas y mentalidades, y para navegar por los marcados cambios sociales, culturales y demográficos, tanto como para responder a los crecientes desafíos mundiales que van desde la proliferación nuclear hasta el cambio climático. Muchos de estos retos rebasan el control del Estado-nación, por lo que la democracia por sí sola no es una panacea y su éxito y estabilidad no están aseguradas.

Con todo, el aparente pesimismo del año 2019, y el del 2020, parecen tan fuera de lugar, pero en la dirección contraria, como lo fue la euforia del año 1989. Las democracias son sistemas políticos y de valores notablemente resilientes capaces de provocar cambios significativos, y creemos que las reformas democráticas pueden ayudar a construir sociedades más inclusivas, equitativas y prósperas que respondan mejor a las preocupaciones de la ciudadanía.

El programa *Futuro de la Democracia*, auspiciado por el Instituto Berggruen, lideró durante tres años una investigación exhaustiva y una serie de reuniones relacionadas con el rumbo de las reformas democráticas, para fortalecer los valores, las instituciones y los resultados democráticos. Nuestra atención se centró en el fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos, como una expresión de los valores democráticos, precisamente porque son las instituciones las que constituyen el entorno propicio para que las políticas públicas respondan a los grandes desafíos de este siglo.

Este informe ejecutivo discute el contexto de la aparente crisis de la democracia, y propone un marco de referencia para la “democracia ciudadana”, con el objeto de responder a los crecientes llamados al cambio, al empoderamiento cívico y a la inclusión, que en última instancia generarán mejores resultados para la ciudadanía. Las reformas que se proponen están destinadas a fortalecer la capacidad de la democracia para situarla a la altura de sus valores y beneficiar a sus pueblos. Éstas se describen en las secciones sobre la reconstrucción de la cohesión social, la renovación de la plaza pública en la Era Digital y la renovación de las instituciones democráticas; una explicación más detallada de todas ellas aparece en el Apéndice.

Así pues, el presente informe representa la culminación de un proyecto transnacional con múltiples interesados, y simultáneamente, inaugura una nueva conversación en torno a reformas críticas al interior de una gran diversidad de sociedades. Las ideas y recomendaciones que presentamos no reflejan necesariamente un consenso entre quienes participaron en el proyecto, ni creemos que ofrezcan un programa integral para la renovación de la democracia liberal. Las ofrecemos más bien, como una contribución a un debate en marcha sobre cómo proteger y reformar nuestras democracias, con la convicción de que habrán de aportar información para el proceso de innovación y reforma, que son tan necesarias. Lo invitamos a que se una a nosotros en esta conversación y a este importante programa de trabajo durante este año 2020 y más allá.

Atentamente,



Nathan Gardels



Anthony Giddens



Helle Thorning-Schmidt

**COPRESIDENTES**

**Proyecto *Renovar la Democracia en la Era Digital***

Marzo, 2020

## PARTICIPANTES Y COLABORADORES

### COPRESIDENTES

**Nathan Gardels**

Asesor Ejecutivo del Instituto Berggruen; Editor en jefe de *The WorldPost*

**Anthony Giddens**

Miembro de la Cámara de los Lores; ex director de la London School of Economics

**Helle Thorning-Schmidt**

Ex Primera Ministra de Dinamarca

### MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO

**Emily Bell**

Director Fundador del Tow Center for Digital Journalism, Universidad de Columbia

**Michael Cottakis**

Fundador y Director de *89 Initiative*

**Francis Fukuyama**

Mosbacher Director del Freeman Spogli Institute's Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Universidad de Stanford

**Philip Howard**

Director del Oxford Internet Institute

**Bruno Kaufmann**

Director de International Cooperation, Swiss Democracy Foundation

**Karen Kornbluh**

Directora de Digital Innovation and Democracy Initiative, de la German Marshall Fund

**Rocío Martínez-Sampere**

Directora Ejecutiva, Fundación Felipe González

**Mario Monti**

Ex Primer Ministro de Italia

**Martin Moore**

Director del Centre for the Study of Media, Communication and Power, del King's College de Londres

**Beth Noveck**

Directora del Governance Lab, Universidad de Columbia

**Philip Pettit**

Profesor universitario de valores humanos, Universidad de Princeton

**Jamie Susskind**

Ex Fellow del Berkman Klein Center for Internet and Society, Universidad de Harvard

### EQUIPO DEL PROYECTO

**Matthew Browne**

Co-director del Future of Democracy Project; Senior Fellow, del Center for American Progress; Fundador de *Global Progress*

**Dawn Nakagawa**

Co-director del Future of Democracy Project; Vicepresidente Ejecutivo del Instituto Berggruen

**Ariel Ratner**

Fundador y CEO, *Inside Revolution*

**Jody Sadornas**

Director del Future of Democracy Project, Instituto Berggruen

**Ola Tjornbo**

Director, *Archipelago Consultants*

## LISTA DE REUNIONES

**25 Y 26 DE MARZO, 2019**

**Cohesión Social + Plaza Pública**  
**Reunión del Grupo de Trabajo**  
Londres, Reino Unido

**1 DE MAYO, 2019**

**Redes Sociales + Democracia**  
**Reunión del Grupo de Trabajo**  
Palo Alto, California, EE.UU.

**12-14 DE MAYO, 2019**

**Cohesión Social + Plaza Pública**  
**Reunión del Grupo de Trabajo II**  
Madrid, España

**30 DE JUNIO AL 3 DE JULIO, 2019**

**El Futuro de la Democracia**  
**Reunión del Grupo de Trabajo**  
Bellagio, Italia

## PARTICIPANTES Y COLABORADORES

### Morgan Ames

Director Asociado Interino del Research, Science, Technology, Medicine and Society, Universidad de California, Berkeley

### Timothy Bartlett

Editor Ejecutivo de *St. Martin's Press*

### Nicolas Berggruen

Presidente del Instituto Berggruen

### David Blankenhorn

Cofundador, *Better Angels*

### Paul Collier

Profesor de Economía y Política Pública, Blavatnik School of Government, Oxford

### William Davies

Co-director, Political Economy Research Centre, Universidad de Londres

### Tim Dixon

Cofundador, *More in Common*

### Eloise Duvillier

Program Manager del Project on Democracy and the Internet, Stanford Center on Philanthropy and Civil Society

### Ismaël Emelien

Cofundador de *En Marche!*

### Matthew Goodwin

Profesor de Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Kent

### Wael Ghonim

Senior Fellow, Ash Center for Democratic Governance, Universidad de Harvard

### Nils Gilman

Vicepresidente de Programas, Instituto Berggruen

### John Haldane

Presidente del Royal Institute of Philosophy

### Jeremy Heimans

CEO, *Purpose*

### Toomas Ilves

Ex Presidente de Estonia; Becario Berggruen 2018-19 en la CASBS

### Henry Jenkins

Provost Profesor de Communication, Journalism, Cinematic Arts and Education, en la Universidad de California del Sur; Investigator Principal del Civic Imagination Project

### Stephen Kinnock

Diputado laborista por Port Talbot

### Eric Klinenberg

Director del Institute for Public Knowledge, de la Universidad de Nueva York

### Muthoni Wambu Kraal

Vicepresidenta de National Outreach and Training, Emily's List

### Raina Kumra

Asesor Senior de Omidyar Network

### Guillaume Liegey

CEO, Liegey Muller Pons

### Colin MacLay

Profesor Investigador de Comunicación, Universidad de California del Sur

### Caroline Mehl

Cofundadora y Directora Ejecutiva de *OpenMind*

### Ignacio Molina

Analista Senior, Instituto Elcano

### Elijah Pariser

CEO, *Upworthy*

### Nathaniel Persily

James B. McClatchy Professor of Law, Stanford Law School

### William Perrin

Fideicomisario, Indigo Trust, Goodthings Foundation, 360Giving, Carnegie U.K. Trust

### Ryan Pougiales

Analista Político Senior, *Third Way*

### Rachel Pritzker

Fundadora y Presidenta del Pritzker Innovation Fund

### Jennifer Robertson

Directora Gerente de *Respondi* U.K.

### Alejandro Romero

Fundador y CEO, Alto Data Analytics

### Roger Scruton

Presidente de Building Better, Building Beautiful Commission

### Mary Scudder

Profesora adjunta, Universidad de Purdue

### Elif Shafak

Novelista y politólogo

### Samuel Sommers

Autor, *Situations Matter*; Director de Diversity and Intergroup Relations Lab, Universidad de Tufts

### Tom Steinberg

Fundador, *My Society*

### Mario Tascón

Socio fundador y Director General, Prodigioso Volcán

### José Ignacio Torreblanca

Jefe de la Oficina de Madrid y Senior Policy Fellow del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

### Zeynep Tufekci

Asociado de la Facultad, en el Berkman Klein Center for Internet and Society, Universidad de Harvard

### Jochen Wegner

Editor en jefe de *Zeit Online*

## RENOVAR LA DEMOCRACIA EN LA ERA DIGITAL

## LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

La crisis de la democracia liberal en occidente se ha convertido en una suerte de axioma.<sup>1</sup> Es un sentimiento generalizado que suele expresarse de manera visceral, según cuál sea el contexto y la situación política, apelando a un solo nombre o concepto. Para los de izquierda y lo que queda del centro se trata de “populismo”, “nacionalismo”, “extrema derecha”, “Brexit”, “Boris”, “Trump”, “Bolsonaro”, “Orban”, y así sucesivamente; y para los de derecha, los apelativos más comunes son “socialismo”, “globalismo”, “elitismo”, “Bernie”, “Corbyn”, y “AOC”, entre otros.

Pero la crisis de la democracia se dimensiona con mucho más que la retórica partidista. Diversos estudios han documentado<sup>2</sup> tendencias de largo plazo relacionadas con la disminución de la participación democrática, la desafección hacia los partidos políticos tradicionales<sup>3</sup> y la merma de sus adherentes, poderes legislativos cada vez más estancados,<sup>4</sup> mayor polarización,<sup>5</sup> disminución de la confianza en la política y en los políticos<sup>6</sup> (y en las autoridades de todo tipo), y una disminución generalizada de la credibilidad en la democracia.<sup>7</sup>

Esta crisis tiene una serie de causas complejas e interrelacionadas, muchas de las cuales surgen desde fuera de la política democrática. Entre ellas figuran las dislocaciones (e inadaptaciones) de la globalización, la desindustrialización, los cambios tecnológicos, los desequilibrios regionales,

los cambios demográficos y la inmigración, rápidos cambios sociales y culturales,<sup>8</sup> el auge de China y Asia, la crisis financiera mundial y la naturaleza global del sistema actual. Hay pues, una complejidad de factores que estresan el sistema.

La falta de respuestas suficientes para atender estos desafíos -sea para crear y conservar empleos de calidad, atender temas sociales críticos como la educación, la salud, la inmigración, la reformulación del sentido tradicional de familia, o respuestas a crisis emergentes como la pandemia del COVID-19 y el cambio climático- han contribuido a crear descontento y a cuestionar la viabilidad de la democracia representativa. La situación no sería tan grave y las divisiones en nuestra sociedad no serían tan profundas si nuestras democracias hubieran ofrecido mejores resultados para los ciudadanos en las últimas décadas.<sup>9</sup>

La disrupción económica ha erosionado a la clase trabajadora, a comunidades rurales, y más recientemente a la clase media. Además, observamos grados de inequidad en los ingresos y en la riqueza que no se presentaban desde la Edad Dorada.<sup>10</sup> La creciente desigualdad y concentración de la riqueza se convirtieron en rasgos manifiestos del actual modelo capitalista, particularmente en los Estados Unidos, donde el coeficiente de Gini aumentó un 20% entre 1980 y 2016.<sup>11</sup>

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Yascha Mounk, *The People vs Democracy* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2018); Larry Diamond, “The Global Crisis of Democracy,” *Wall Street Journal*, 2019-05-17; David Runciman, *How Democracy Ends* (New York: Basic Books, 2018).

<sup>2</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2019 Report, Democracy in Retreat* (Febrero 2019), pp 1-9, 16-23; Michael A. Weber, *Global Trends in Democracy: Background, U.S. Policy, and Issues for Congress*, Congressional Research Service, pp 6-30 (Actualizado en October 17, 2018).

<sup>3</sup> Nienke Derksen et al., *Increasing Youth Voter Turnout*, London School of Economics and Political Science (Diciembre de 2018), pág. 4, <http://www.lse.ac.uk/PBS/assets/documents/Increasing-Youth-Voter-Turnout.pdf>; R. S. Flickinger and D. T. Studlar, “The Disappearing Voters? Exploring Declining Turnout in Western European Elections,” *West European Politics*, 15 no. 2 (1992), 1-16; Miki Caul and Mark Gray, “The Effects of Declining Group Mobilization,” *Comparative Political Studies*, 33 no.9 (2000), 1091-1122.

<sup>4</sup> Beth Reinhard, “GOP Faces Challenge to Its State Legislature Dominance,” *Wall Street Journal*, 30 de Septiembre de 2016, <https://www.wsj.com/articles/gop-faces-challenge-to-its-state-legislature-dominance-1475276819>.

<sup>5</sup> Sarah Binder, *Polarized We Govern?*, (Washington DC: The Brookings Institution, 2014).

<sup>6</sup> Yascha Mounk, *The People Vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018).

<sup>7</sup> Amanda Taub, “How Stable Are Democracies? ‘Warning Signs Are Flashing Red,’” *New York Times*, 29 de Noviembre de 2016, [https://www.nytimes.com/2016/11/29/world/americas/western-liberal-democracy.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/11/29/world/americas/western-liberal-democracy.html?_r=0); Roberto S. Foa and Yascha Mounk, “The Signs of Deconsolidation,” *Journal of Democracy* 28, 1 (Enero de 2017).

<sup>8</sup> David Goodhardt, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics* (London: C Hurst and Co, 2017); Ronald Inglehart and Pippa Norris, *Cultural Backlash*, (New York: Cambridge University Press, 2019); Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail* (New York: Crown Business, 2012).

<sup>9</sup> Para un retrato evocador de estos sentimientos, ver Arlie Hochschild, *Strangers in their Own Land* (New York: The New Press, 2016).

<sup>10</sup> *World Inequality Report 2018*, <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>; J. Hacker and P. Pierson, *Winner-Take-All Politics* (New York: Simon y Schuster, 2010).

<sup>11</sup> Juliana Horowitz et al. 2020. “Trends in Income and Wealth Inequality,” Pew Research Centre, <https://www.pewsocialtrends.org/2020/01/09/trends-in-income-and-wealth-inequality/>.



Esto se debe, en parte, al moderado crecimiento de los ingresos de la clase media en los últimos 30 años comparados con el aumento del costo de la vida en ese mismo periodo.<sup>12</sup> En tanto, entre 1980 y 2017, el ingreso nacional promedio en Europa occidental se mantuvo estable, mientras que disminuyó en Europa meridional.<sup>13</sup>

Las zonas rurales e industriales, que en su momento fueron el centro de prósperas economías manufactureras y agrícolas, se han visto particularmente afectadas por la combinación de la globalización y el cambio tecnológico y demográfico. En este período se registró un aumento de la migración no autorizada en todo occidente, cuyas estimaciones alcanzan 4,8 millones para Europa, y 10,7 millones para los Estados Unidos.<sup>14</sup> Estos desplazamientos multitudinarios, aparentemente incontrolados según los críticos, se dieron durante un período en el que se estancó la riqueza de las clases medias y de los trabajadores, generando ansiedad y resentimiento, tanto hacia los migrantes como hacia los gobiernos que no fueron capaces de controlar sus fronteras. Estas tensiones y dislocaciones económicas, sociales y cívicas, han demostrado ser terreno fértil para populistas de izquierda y de derecha que siembran políticas de odio, de identidad y divisionismo, polarizando cada vez más el debate en muchas democracias maduras.

Estas tensiones y polarización se han agudizado aún más desde la crisis financiera global de hace más de una década. La adhesión a políticas de austeridad por parte de la derecha y las

agendas contrarias a la austeridad por parte de la izquierda agravan la polarización del debate político; y los encargados de formular estas políticas públicas exacerbaban esta brecha al no presentar nuevas ideas para abordar los desafíos del capitalismo digital del siglo XXI.<sup>15</sup> Por eso, la búsqueda de nuevas ideas se torna más necesaria que nunca.

Estas fisuras muestran características nuevas aunque obedezcan a líneas políticas predecibles y reflejen perfiles demográficos parecidos.<sup>16</sup> Más que la simple y tradicional polarización entre derechas e izquierdas, nos encontramos ante nuevas brechas muy relevantes entre jóvenes y viejos, entre lo urbano y lo rural, entre graduados y no graduados, y entre cosmopolitas y personas con arraigos locales (la llamada batalla entre los de “en algún lugar” contra los de “en cualquier lugar”).<sup>17</sup> En muchos países estas nuevas divisiones se alinean en torno a políticas cuya polarización tiende a expresarse con gran hostilidad, particularmente, pero no de manera exclusiva, en Internet. Tanto así que al interior de nuestras instituciones democráticas observamos transformaciones radicales en la cultura parlamentaria y democrática.

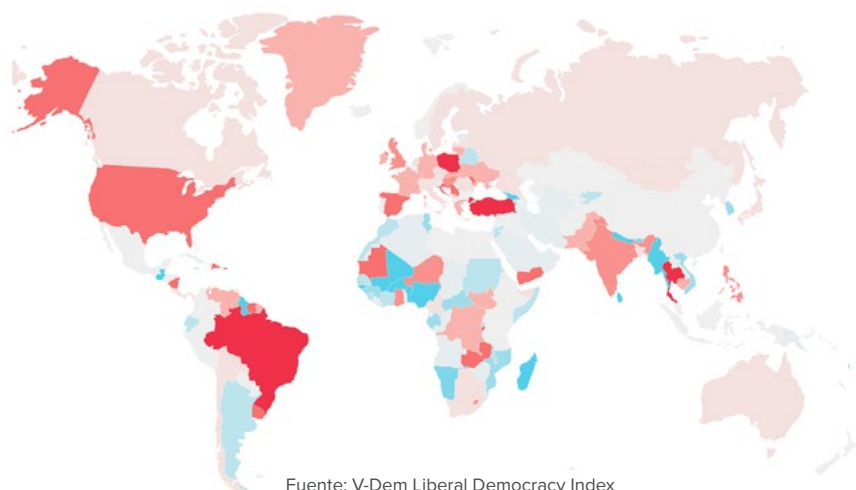
Donde antes se admiraba la capacidad para crear acuerdos, trabajar con adversarios políticos y construir coaliciones multipartidistas, hoy esto se concibe, típicamente, como una traición o un fracaso. Se trata de una opinión cada vez más compartida por los propios líderes políticos, activistas y adherentes de los partidos políticos.<sup>18</sup>

**Las democracias occidentales siguen siendo las más libres del mundo...**

**Pero son menos libres de lo que fueron en 2012**

Cambio en la puntuación de la democracia, 2012-2017

Se volvieron más democráticas Se volvieron menos democráticas



Fuente: V-Dem Liberal Democracy Index

<sup>12</sup> *Growth in Prices Compared to Earnings, 1990-2018*. U.S. Bureau of Labor Statistics.

<sup>13</sup> World Inequality Database, 1980-2017, Febrero 5, 2020, <https://wid.world/>.

<sup>14</sup> Pew Research Center, “How European and US Unauthorized Immigrant Populations Compare,” consultado el 14 de Noviembre de 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/13/how-european-and-u-s-unauthorized-immigrant-populations-compare/>.

<sup>15</sup> Martin Moore, *Democracy Hacked* (London: One World Publications, 2018).

<sup>16</sup> Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2018).

<sup>17</sup> David Goodhardt, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics* (London: C Hurst and Co, 2017).

<sup>18</sup> Jonathan Haidt, *The Righteous Mind* (New York: Pantheon Books, 2012).

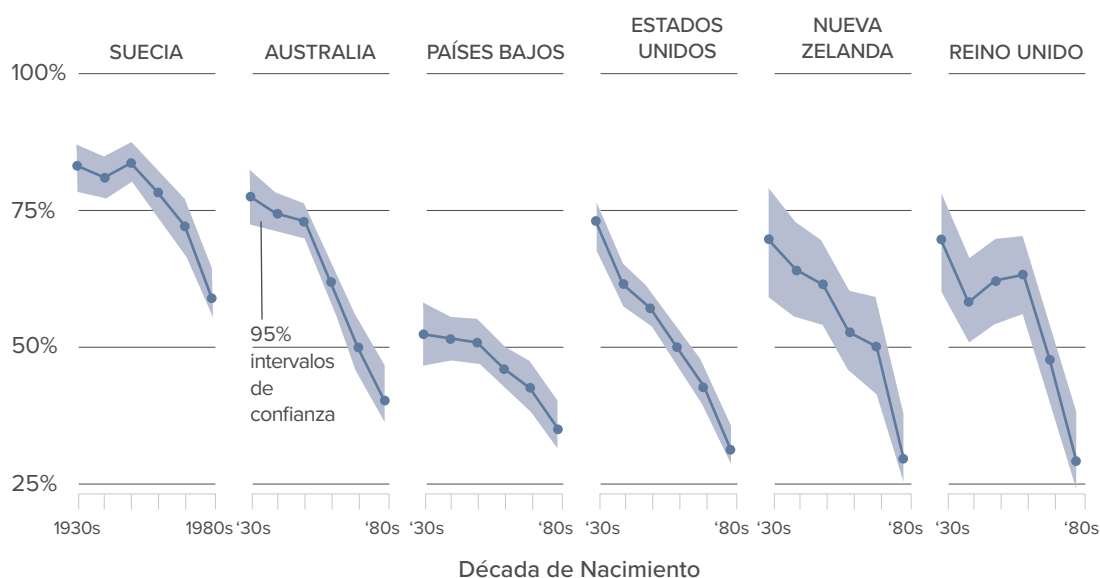
Junto con la polarización y la fragmentación del debate político, nuestras comunidades atraviesan por un marcado declive de su cohesión social, esto es, de sus vínculos compartidos, sean éstos cívicos o sociales.<sup>19</sup> Muchas instituciones cívicas que conectaban a las comunidades -como las iglesias e instituciones religiosas, los *Boy Scouts* y los sindicatos, entre otros- se encuentran en franca decadencia, o han sufrido sus propias crisis de legitimidad debido a escándalos.<sup>20</sup> Casi un tercio de los estadounidenses dice no conocer a ninguno de sus vecinos<sup>21</sup> y dos tercios de ellos jamás se han relacionado socialmente con ellos. Al parecer, hemos permitido que nuestros dispositivos digitales llenen este vacío, profundizando aún más el problema. La evidencia indica que se incrementa el tiempo que pasamos inmersos en la esfera de Twitter, lo que nos vuelve menos informados, más parciales, menos optimistas y más ansiosos.<sup>22</sup>

En este nuevo contexto, son muchos los que coinciden en la necesidad de “cambiar” las cosas, pero tienen concepciones sorprendentemente distintas respecto a cuál es el cambio que se necesita o cómo instrumentarlo. Pero estas diferencias no reflejan

la clásica división entre izquierdas y derechas que los partidos políticos tradicionales lograron administrar desde la posguerra, con gran estabilidad. Las diferencias actuales se parecen, más bien, a la proliferación de opciones políticas (a menudo radicales) que acompañaron a la Revolución Industrial (como fue el caso de los Luditas) y otros períodos de graves dislocaciones.<sup>23</sup> Aquellas instituciones que operaron con eficacia en condiciones más estables se muestran, ahora y cada vez más, incapaces de administrar una realidad fragmentada.

Ha surgido un círculo vicioso de creciente parálisis política: la incapacidad de las democracias para resolver desafíos cada vez más difíciles exagera las fisuras sociales, y éstas por su parte, inhiben el proceso democrático para alcanzar consensos. En consecuencia, los retos se agravan aún más, las divisiones existentes se inflaman, y los compromisos necesarios para avanzar se erosionan. El resultado final debilita la capacidad para actuar y la legitimidad de las democracias como una efectiva modalidad de gobernanza.

#### PORCENTAJE DE PERSONAS QUE DICEN QUE ES “ESENCIAL” VIVIR EN UNA DEMOCRACIA



Fuente: Yascha Mounk and Roberto Stefan Foa, “The Signs of Democratic Deconsolidation,” *Journal of Democracy* | By *The New York Times*

<sup>19</sup> “Según una reciente encuesta del YouGov, el 30% de los millenials estadounidenses dicen encontrarse ‘solos’. Más del 20% informa que no tienen amigos; el 25% afirma que no tienen amigos cercanos. Muchos incluso insisten que no tienen “conocidos”. Para los más jóvenes, la llamada “Generación Z”, las cifras son aún más sombrías.” “The Crisis of American Loneliness,” *The Week*, Agosto 2019.

<sup>20</sup> Esta tendencia fue documentada por el politólogo americano y profesor de política pública de la Universidad de Harvard, Robert Putnam, en *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Touchstone Books by Simon & Schuster, 2001), y muchas tendencias han seguido empeorando desde que publicó esta obra. Véase, por ejemplo, Charles Murray, *Coming Apart: The State of White America, 1960-2010* (New York: Crown Forum, 2013); Yuval Levin, *A Time to Build: From Family and Community to Congress and the Campus, How Recommitting to Our Institutions Can Revive the American Dream* (New York: Basic Books, 2020).

<sup>21</sup> 2018 Social and Demographic Trends Survey, Pew Research Center, 5 de Febrero de 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/04/25/7-demographic-trends-shaping-the-u-s-and-the-world-in-2018/>.

<sup>22</sup> Sherry Turkle, *Alone Together, Why We Expect More from Technology and Less from Each Other* (New York: Basic Books, 2017); Sherry Turkle, *Reclaiming Conversation: The Power of Talk in a Digital Age* (New York: Penguin Press, 2015); Nicholas Carr, *The Shallows: What the Internet Is Doing to Our Brains* (New York: W. W. Norton & Company, 2011).

<sup>23</sup> Yaneer Bar-Yam et al., “US Social Fragmentation at Multiple Scales,” *Journal of the Royal Society*, 16 (2019).

Mientras se acumula el clamor por liderazgos y acciones decisivas, los populistas que simpatizan con el autoritarismo dan pasos hacia el vacío. Para aquellos que le temen al ritmo implacable de los cambios en sus vidas, los autoritarios tienen un mensaje convincente.<sup>24</sup> Los eslóganes de los populistas juegan con la noción de “recuperar el control”, y ofrecen, implícitamente, protección, orden y las tradicionales jerarquías; de allí proviene la atracción por un muro, o de hacer que las sociedades “vuelvan a ser grandiosas”. Sus llamados se fundamentan, a menudo, en el nacionalismo y el nativismo, como el eslogan “Los alemanes primero”, de la AfD. Estos líderes se montan sobre la ola de la ansiedad para alcanzar un cargo de elección popular, y luego desprecian o intentan desmembrar las instituciones que los llevaron al poder.

El sistema internacional también se perjudica por el debilitamiento de la legitimidad de la democracia representativa, no sólo por el auge nacionalista que promueven los nuevos autócratas, sino además porque la colaboración entre las naciones se vuelve más difícil. Esto es crucial debido a que muchos de los problemas que enfrentan nuestras sociedades trascienden las fronteras del estado-nación. Los nuevos retos globales que rebasan las fronteras nacionales se refieren a la migración y el control de fronteras, al terrorismo y la ciberseguridad, a la evasión fiscal y a la regulación financiera, al cambio climático y la resolución de conflictos. Estos desafíos requieren soluciones globales por parte de instituciones o coaliciones globales.

Sin embargo, en la medida en que la confianza en los políticos disminuye, se socava su capacidad para negociar acuerdos internacionales en nombre de sus representados. En caso de que llegaran a suscribir esos acuerdos, serán recibidos en sus países con sospecha, y los responsables políticos de haberlos firmado terminarán por ser rechazados. En el último decenio no

se ha avanzado mucho a nivel internacional; más bien se han dado numerosos reveses, entre ellos los fallidos referéndums en Grecia y el Reino Unido, la respuesta hostil que recibió el Pacto Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas, los repetidos fracasos para lograr acuerdos relacionados con el Brexit, y el rechazo de los acuerdos de libre comercio, entre otros. Si algún representante político quisiera asumir nuevos compromisos internacionales o globales<sup>25</sup> no podría hacerlo debido a la gran agitación doméstica y a falta de capital político que se requiere para emprender estas acciones.

Con todo, los informes sobre la muerte de la democracia son erróneos, a pesar del estado aparentemente grave en que se encuentra. Como argumentaremos, los deseos de las mayorías y las tendencias de largo plazo no concuerdan con las movidas que conducen hacia el autoritarismo; por eso mismo, se hace necesario formular otro tipo de reformas. Necesitamos renovar la legitimidad de la democracia y reconstruir nuestra arquitectura cívica, y al hacerlo, convertirnos en sociedades más resilientes, tanto a nivel nacional como mundial. El desafío de este tiempo lo exige y la ciudadanía ya está instrumentado soluciones novedosas que están alineadas con esos objetivos. Son soluciones de las que podremos aprender, las podremos complementar, y escalar.

Necesitamos renovar la legitimidad de la democracia y reconstruir nuestra arquitectura cívica, y al hacerlo, convertirnos en sociedades más resilientes, tanto a nivel nacional como mundial. El desafío de este tiempo lo exige, y la ciudadanía ya está instrumentado soluciones novedosas que están alineadas con esos objetivos. Son soluciones de las que podremos aprender, las podremos complementar, y escalar.

<sup>24</sup> Cristobal Kaltwasser y Cas Mudde, *Populism. A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

<sup>25</sup> Bruce Jones y Torrey Taussig, *Democracy and Disorder* (DC: Brookings Institute, 2019).

IZQUIERDA: Washington D.C., Estados Unidos -15 de marzo de 2019. La congresista estadounidense Ilhan Omar habla durante la Huelga Climática de 2019 frente al edificio del Capitolio. Eli Wilson / Shutterstock.com DERECHA: Sao Paulo, Brasil -30 de septiembre de 2018. Manifestación pública a favor del candidato presidencial Jair Bolsonaro, durante la campaña presidencial de 2018. Luciano Marques / Shutterstock.com



# EL NUEVO PARADIGMA: LA DEMOCRACIA CIUDADANA

Las narrativas referidas a la democracia “en crisis” omiten un importante punto de inflexión. Si bien es cierto que las democracias no logran gestionar con eficacia los emergentes desafíos mundiales, lo que pone en tela de juicio su competencia, este argumento por sí solo no da cuenta de sus insuficiencias. La creciente amenaza del autoritarismo, y la democracia antiliberal que lo suele acompañar, tampoco logran explicar el fenómeno. Estas fuerzas, que hostilizan a la democracia, se aprovechan de una frustración generalizada que provoca un sistema que no logra adaptarse a la sociedad evolucionada que pretende gobernar. Nuestra teoría del caso es la siguiente:

Estamos experimentando el giro de un paradigma, desde una noción limitada de la democracia hacia otra fundamentalmente más profunda, donde la ciudadanía desea y espera una mayor representatividad y más control.<sup>26</sup> El colapso del sistema democrático se debe, en parte, a su incapacidad para ponerse al día con la acumulación de las demandas de participación y representatividad. El proceso para seleccionar líderes políticos cada cierto número de años puede seguir siendo una condición necesaria, pero no suficiente, para que un gobierno pueda afirmar que gobierna por y para el pueblo. Nuestras instituciones deben responder a estas demandas, al identificar cómo absorber y responder a la diversidad de modalidades de participación que la ciudadanía exige para su democracia.

Esta hipótesis está en línea con las tendencias históricas observadas. De hecho, la demanda por una mayor representatividad y participación es quizás una característica inevitable de los sistemas democráticos. Más voz y más opciones engendran el deseo de tener aún más voz y más opciones. Hemos visto esta tendencia desde la emergencia de las democracias angloamericanas en los siglos XVIII y XIX gracias a la expansión gradual del sufragio, que partió como el derecho de una élite privilegiada de hombres blancos que poseían tierras, hasta el voto universal. De hecho, la mayoría de los sistemas democráticos adoptaron inicialmente formas de sufragio indirecto que con el paso del tiempo fueron sustituidos por mecanismos de elección popular directa. Durante el siglo XX, los colegios electorales utilizados en elecciones presidenciales fueron reemplazados por procedimientos más directos. Tal es el caso por ejemplo de Finlandia, Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Francia, entre otros países. Allí donde estos sistemas se siguen utilizando -como en los Estados Unidos- las peticiones por acabar con ellos ganan terreno al alinearse con reformas previas como por ejemplo la elección directa del Senado de ese país.<sup>27</sup>

La democracia, tal como se concibe en la actualidad, funciona con eficacia en el ámbito del consumo: los individuos “compran” (es decir, votan) candidatos que, a su vez, “venden” un determinado conjunto de políticas públicas y valores o símbolos recurriendo a la mercadotecnia y el *branding* de sus nombres para incrementar sus votos.<sup>28</sup> La vida útil de este producto dura el puñado de años que mandatan las leyes, hasta que se inicia una nueva temporada de compras. Entre una elección y la siguiente los compradores cuentan con obligaciones y oportunidades muy acotadas para involucrarse en la gobernabilidad democrática.

<sup>26</sup> Yochai Benkler, *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom* (New Haven: Yale University Press, 2007).

<sup>27</sup> En los Estados Unidos, el esfuerzo por aprobar el proyecto de ley National Popular Vote para abolir el colegio electoral ha tenido éxito en 40 legislaturas de 24 estados. “Status of National Popular Vote Bill in Each State,” National Popular Vote, 5 de Enero de 2020, <https://www.nationalpopularvote.com/state-status>.

<sup>28</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Urbana-Champaign: University of Illinois Press, 1942).





IZQUIERDA: Irlanda -25 de mayo de 2018. Pegatina de campaña durante el referéndum en Irlanda, cuando los primeros sondeos a pie de urna indicaron una gran victoria del Sí. *lonndubh / Shutterstock.com* CENTRO: París, Francia -31 de marzo de 2017. Carteles de la campaña de Emmanuel Macron durante las elecciones presidenciales de 2017. *Guillaume Destombes / Shutterstock.com* DERECHA: Roma, Italia -15 de febrero de 2020. Marcha del Movimiento de las Cinco Estrellas. *Alberto Zanardo / Shutterstock.com*

En actualidad, el viejo paradigma de la “compra” de un partido o candidato político ya no es suficiente debido a que los individuos cuentan con una variedad infinita de opciones que se ajustan a sus necesidades personales. Gracias a Internet la ciudadanía desarrolla su capacidad para descubrir nuevas y diferentes formas de involucramiento y participación política. Hoy nos enteramos de los acontecimientos políticos en tiempo real, nos conectamos con nuestros representantes electos de manera instantánea, identificamos a nuestras tribus políticas -o creamos nuevas- y nos movilizarnos en torno a cuestiones de interés común en un abrir y cerrar de ojos.<sup>29</sup> Firmamos peticiones, asistimos a mítines y marchamos en manifestaciones de protesta, donamos tiempo y dinero a una diversidad de causas y debatimos en línea. Estas iniciativas, que fueron episodios atípicos del paisaje político durante décadas, se han convertido en lugar común. La democracia deberá adaptarse para ser más responsiva frente a estos mecanismos de retroalimentación, y las reformas institucionales nos permitirán aprovechar el impulso participativo de la ciudadanía para ponerlo al servicio de la gobernabilidad. Al hacerlo, estaremos restaurando la credibilidad y la resiliencia del sistema.<sup>30</sup>

Adicionalmente, estas reformas institucionales deberán acompañarse de las competencias y construcción de capacidades de los funcionarios públicos para que se involucren de manera constructiva en este proceso mediante diversos valores, creencias y visiones del mundo. Dado que las demandas atomizadas de los individuos se expresan y motivan por “lo que yo quiero”, no están construidas para generar compromisos cívicos constructivos. La representatividad institucional en cambio, exige compromisos y negociaciones en un entorno de restricciones. Una democracia que se sustenta en una mayor participación ciudadana requiere disciplina y habilidades -tanto individuales como colectivas- que se habrán de aprender y experimentar con el tiempo.

Finalmente, esta nueva democracia se debe sustentar en una renovada plaza pública,<sup>31</sup> principalmente digital. La corruptibilidad de este tipo de espacios presenta desafíos para los compromisos que se requieren, por lo que éstos deberán ser constructivos e informados. Si bien es cierto que las plataformas digitales incrementan las oportunidades de participación política y retroalimentación para nuestras instituciones, también es cierto que dan cabida a una diversidad de fuerzas nefastas que buscan profundizar las divisiones y sembrar el caos, diseminar teorías de la conspiración y desinformar. La vida pública de una democracia funcional, que se sostiene gracias a un amplio involucramiento social, debe informar adecuada y honestamente a una ciudadanía que se habrá de sentir libre para entablar diálogos sin temor a persecuciones o amenazas.<sup>32</sup>

Por ambiciosas que parezcan estas reformas y renovaciones, la realidad es que ya estamos inmersos en una era de gran innovación y experimentación democrática, donde la tecnología digital desempeña un papel clave. Desde el movimiento Democracia Líquida en el norte de Europa, hasta el Movimiento de las Cinco Estrellas en Italia, pasando por la campaña *En Marche* de Emmanuel Macron en Francia, y el auge de otros partidos y políticas que desafían el espectro tradicional de izquierdas y derechas, los políticos y los ciudadanos ensayan nuevos enfoques democráticos. Entre los experimentos más notables cabe mencionar una asamblea de ciudadanos en Irlanda durante el debate relacionado con el aborto, y el uso de instrumentos de participación en línea para formular políticas públicas en Alemania, Estados Unidos, Islandia, Finlandia y Estonia.

Del mismo modo, una nueva ola de activismo habilitado por la tecnología persigue demandas de izquierda, de derecha y transversales. Estas ocurren en las calles, en modalidades virtuales, y en los pasillos del poder. Movimientos como

<sup>29</sup> Cass Sunstein, *Republic.com 2.0* (Princeton: Princeton University Press, 2007); Cass Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media* (Princeton: Princeton University Press, 2017).

<sup>30</sup> Beth Noveck, *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing* (2015).

<sup>31</sup> Por “Plaza Pública” nos referimos al espacio cívico que proporciona el contexto dentro del cual los ciudadanos operan para cumplir con su deber cívico. Es donde recogen información, participan en diálogos y adoptan y expresan sus decisiones.

<sup>32</sup> Michela Palese y Alan Renwick, *Doing Democracy Better: How can Information and Discourse in Election and Referendum Campaigns in the UK be Improved* (London: University College London, 2019).

#MeToo, Black Lives Matter, la Marcha de las Mujeres, la Huelga Climática, la Rebelión contra la Extinción, el Tea Party o las marchas a favor de la Unión Europea en el Reino Unido, entre tantas otras, han aprovechado el poder de la tecnología para desplegar expresiones ciudadanas potentes y resilientes. Estos ejemplos recuerdan el activismo de los años sesenta y han cambiado radicalmente las claves del debate en buena parte del mundo democrático, porque sus participantes persiguen, en ocasiones, incidir directamente en las políticas públicas.<sup>33</sup>

El sistema deberá evolucionar de tal modo que incorpore los impulsos participativos de la sociedad. La democracia, bajo este nuevo paradigma, es mucho más que un conjunto de procesos políticos, normas y leyes. La democracia ciudadana es, más bien, un sistema que se integra a un pacto social que nos permite cumplir con el deber de participar colectivamente por el bien de la comunidad.

En las páginas que siguen presentaremos varios ejemplos que describen las reformas institucionales que se podrían instrumentar, y nuevas ideas y mecanismos para revitalizar la plaza pública y la cohesión social. Son reformas que, creemos, fomentarán el surgimiento de este nuevo paradigma democrático. Esta transformación podrá ayudar también a superar nuestras divisiones sociales y renovar el sentido de solidaridad y cohesión social, al empoderar el destino de las

comunidades para que juntas puedan gestionar los desafíos que enfrentan.

Si bien gran parte del enfoque de este informe se refiere a los “insumos” para restaurar la fe y la confianza en la democracia, no podemos depender únicamente de sus mecanismos inherentes. Debemos más bien garantizar que los “productos” del sistema sean mejores para la ciudadanía. Como se señaló en la primera sección, la vida de las personas atraviesa por una serie de crisis que las reformas institucionales por sí mismas no resolverán. Necesitaremos nuevas ideas para promover la igualdad de oportunidades, garantizar una educación y una atención sanitaria de alta calidad para todos, enfrentar el desafío del cambio climático y promover sociedades tolerantes e inclusivas. Dicho esto, creemos que las ideas que se presentan en este documento ayudarán a crear sociedades resilientes y cohesionadas, capaces de gestionar estos desafíos, gracias a una renovada creencia en la legitimidad de la gobernabilidad política.

El destino de la democracia no está decidido y este no es el primer desafío que enfrenta. En el pasado se han abordado y superado otras crisis. La democracia es inherentemente flexible y resiliente si la definimos como un sistema de valores, una forma de vida y un experimento en constante evolución. Puede ser desafiada e incluso destruida, pero también puede ser re-imaginada, renovada y reconstruida. Como lo dijera el gran educador John Dewey, “la democracia necesita renacer con cada generación”. Quienes formamos parte de la comunidad de democracias, y quienes pertenecemos a la comunidad de aquellos que creen en la democracia, tenemos ahora el privilegio de esa oportunidad.

<sup>33</sup> Jeremy Heimans y Henry Timms, *New Power: How Power Works in Our Hyperconnected World, and How to Make it Work for You* (New York: Random House, 2018).

IZQUIERDA: Indianápolis, Indiana, Estados Unidos -28 de septiembre de 2019. Un hombre del movimiento Black Lives Matter lleva un cartel que promueve los derechos humanos. Roberto Galan / Shutterstock.com DERECHA: Londres, Reino Unido -15 de marzo de 2019. Miles de estudiantes y jóvenes protestan durante una marcha de la Huelga por el Clima. Ink Drop / Shutterstock.com







*La Fundación Rockefeller acogió a los miembros del proyecto Renovar la Democracia en la Era Digital, del Instituto Berggruen, en una conferencia de tres días para perfeccionar y centrar las ideas presentadas en este informe. (En la foto: Los presidentes del proyecto, el equipo del proyecto y los miembros del grupo de trabajo).*

## EL PROYECTO

# ACERCA DEL PROYECTO RENOVAR LA DEMOCRACIA EN LA ERA DIGITAL

Desde septiembre de 2016, el Instituto Berggruen se involucró en una serie de simposios extraoficiales de alto nivel relacionados con la renovación democrática, como parte de su programa “Futuro de la Democracia”. Éstos se celebraron en los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, España e Italia, a los que se sumaron reuniones consultivas en Francia, Alemania, Suecia, Portugal y otros países. Sus participantes representan nacionalidades de toda Europa, América del Norte, y otros países.

Estas reuniones involucraron conversaciones estructuradas para realzar los desafíos y las oportunidades de los sistemas democráticos actuales, y para imaginar y definir los rumbos de las reformas. Participaron líderes políticos, legisladores, tecnólogos, líderes empresariales, periodistas, politólogos, sociólogos, filósofos, filántropos, artistas y activistas. Además, se realizaron encuestas e investigaciones en países clave de Europa y América del Norte.

El proyecto surgió a partir de una percepción muy simple: los gobiernos democráticos no pudieron mantener el paso -ni gestionar adecuadamente- el ritmo y la escala de los cambios globales en sus sociedades, por lo que necesitan revisar con profundidad cómo gobernar adecuadamente en el siglo XXI.

Mientras la crisis democrática se intensificaba, el programa centró su trabajo en tres áreas: (1) renovar la cohesión social, (2) reconstruir la plaza pública en la Era Digital, y (3) renovar las instituciones democráticas.

Se eligieron estas áreas porque creemos que constituyen los sistemas más importantes y desafiados de la sociedad democrática, y porque ofrecen la oportunidad para experimentar e instrumentar nuevas políticas con mayor rapidez.

La ambición del programa es limitada aunque aborda las raíces de la crisis de la democracia en su contexto más amplio. Su objetivo no es atender directamente los vastos aspectos estructurales que gatillan la crisis -como la globalización, el cambio tecnológico, la crisis climática y los cambios demográficos y sociales- sino crear capacidades y diseñar instituciones que permitan a la sociedad gestionar esos desafíos.<sup>34</sup> Es por ello que el programa reconoce y asume la paradoja de su trabajo: mientras los grandes cambios estructurales como la globalización desafían a las sociedades democráticas, no podremos gestionarlos con eficacia sin una ciudadanía y una democracia más capaz y resiliente. El objetivo fundamental del programa es reconstruir y renovar la deliberación y la participación democráticas para habilitar una gobernabilidad efectiva y el progreso en toda la gama de retos a los que se enfrentan las sociedades democráticas en el siglo XXI.

Lo que sigue es un resumen ejecutivo de los tres pilares del programa Futuro de la Democracia:



Cada sección se inicia con una revisión general de alto nivel relacionada con los desafíos y oportunidades; luego siguen breves descripciones que ejemplifican las políticas propuestas. (Las descripciones completas de cada propuesta se incluyen en el Apéndice). Estas propuestas no pretenden ser exhaustivas. Más bien ejemplifican el tipo de políticas que creemos pueden contribuir de manera significativa a renovar la democracia. Por su diseño, no pretenden simplemente retocar los bordes con pequeñas reformas, sino promover acciones significativas que, por sí mismas, puedan ayudar a revertir la trayectoria actual, para transformarse en plataformas que permitan desarrollar reformas más amplias.

<sup>34</sup> El Instituto Berggruen reconoce los límites de esta labor y ha emprendido proyectos similares para abordar la creciente desigualdad de la riqueza, renovar las instituciones multilaterales y luchar contra el cambio climático. Para más información, visite [www.berggruen.org](http://www.berggruen.org).

*Karen Kornbluh y Philip Howard en la reunión del grupo de trabajo de Cohesión Social y Plaza Pública en Londres*



*El presidente de la Fundación Rockefeller, Rajiv Shah, comparte sus ideas sobre la reconstrucción de las instituciones democráticas*



*El Grupo de Trabajo examina la renovación de la cohesión social*





Segunda reunión sobre "La Cohesión Social y la Plaza Pública", en Madrid, España. La reunión exploró el papel de los medios de comunicación y la responsabilidad de los ciudadanos en la renovación de la cohesión social.



El copresidente del proyecto, Nathan Gardels, en Bellagio.



Copresidentes del proyecto, Helle Thorning-Schmidt y Anthony Giddens, en Londres.



Miembro del Grupo de Trabajo, Rocío Martínez-Sampere, en Madrid.



Colaboradores del proyecto y miembros del Grupo de Trabajo, Nils Gilman, Mario Monti y Jamie Susskind, en Bellagio.





1

## SECCIÓN UNO

# RENOVAR LA COHESIÓN SOCIAL

**Cohesión social** / ko.e.'sjõn / - / soθja1 /

1. Es el estado de ser de un cuerpo político donde los miembros de un grupo o sociedad comparten una concepción fundamental de cada quien como una comunidad de destino que incorpora un amplio conjunto de valores y reglas comunes.
2. Una condición previa necesaria para el compromiso político.
3. Un nuevo tipo de solidaridad social que abarca nuestras sociedades multiculturales, pluralistas y diversas.
4. No siempre requiere acuerdos o rechazos de identidades, filosofías o creencias profundamente arraigadas, sino más bien habilitar capacidades para sostener diálogos constructivos y colectivos, a pesar de las diferencias.

La democracia es un proceso desordenado y ruidoso que se agrava por la creciente diversidad de nuestras sociedades. Sustener los valores de inclusión y representatividad ha significado fomentar la tolerancia étnica y religiosa, acoger a los inmigrantes e integrar nuevos tipos de identidades, todo lo cual suma más voces al sistema. Si bien esta diversidad es una fortaleza que debe ser aceptada y celebrada, también es un potencial Talón de Aquiles para la cohesión social en tiempos de creciente incertidumbre.



El miedo y la aprehensión aumentan cuando se presentan cambios dramáticos. Así es la naturaleza humana. Como ya se ha dicho, vivimos un período de profundos cambios económicos, tecnológicos, sociales y culturales, que tomados en su conjunto, hacen que un número cada vez mayor de ciudadanos se vuelvan vulnerables a la manipulación por parte de aquellos que buscan culpar al “otro” de estas supuestas desgracias, sea que se trate de la élite que amañó la globalización a su favor, de los migrantes que plantean amenazas terroristas y roban puestos de trabajo, o de minorías étnicas que reciben alojamientos especiales a expensas de otro grupo. Es así como el uso de chivos expiatorios y la incitación al tribalismo se convierten en la táctica política preferida, particularmente de los nuevos autoritarismos. Otros actores nefastos, entre ellos los Estados hostiles, inflaman aún más las divisiones partidistas y sociales, especialmente en periodos electorales.

Las redes sociales proveen herramientas potentes para que estos actores dirijan sus mensajes hacia los más vulnerables, profundizando las divisiones, exacerbando la fragmentación social, y contribuyendo a la ansiedad y la depresión. La investigación “Las Redes Sociales y la Disrupción de la Democracia”, realizada por el Instituto Berggruen y Respondi U.K., muestra una fuerte correlación entre la depresión, el uso de las redes sociales y la radicalización política.<sup>35</sup> Construir la cohesión social exige un esfuerzo deliberado. No se trata de la antigua cohesión social, donde un puñado de personas que ostentaban el poder y la representatividad compartían un sentido de pertenencia y se ponían de acuerdo entre ellos respecto a qué se debe hacer. Hoy la solidaridad se forja a partir de la necesidad, porque las sociedades son más diversas, la identidad rebasa fronteras, y porque todos queremos

hacer oír nuestras voces en el proceso. Debemos construir esta nueva cohesión social a pesar de que nuestros valores, opiniones, antecedentes y visiones del mundo sean distintas.

Para lograrlo, debemos inculcar en nuestras comunidades un sentido del deber y de obligación que se sustente en un poderoso sentido de destino compartido. Este sentimiento de destino compartido es, específicamente, el producto mínimo viable para que la cohesión social establezca compromisos políticos en sociedades pluralistas que están sometidas a vertiginosos cambios. Los individuos se deben comprometer, como una exigencia de civismo en sociedades diversificadas, con la obligación de comprenderse mutuamente, de entablar un diálogo constructivo con aquellos que no comparten sus creencias o valores, y con mantener los desacuerdos hasta que resuelvan sus problemas.<sup>36</sup> A pesar de nuestra diversidad, temores, valores y resentimientos, debemos reconocer y asumir nuestro destino compartido para encontrar un nuevo sentido de solidaridad que se adapte a estos tiempos. Esta nueva solidaridad podrá ser más pragmática que aquella que cohesionó a las comunidades en el

pasado, porque se deberá acomodar a un sistema más diverso, pluralista e inclusivo que les exige mucho más a los sistemas de representación.

Este nuevo ideal de ciudadanía y su correspondiente habilidad

Se generarán oportunidades para que las personas se reúnan y aprendan a trabajar juntas, a pesar de sus diferencias, creando así comunidades más resilientes.

para disentir, se deben incorporar a nuestro sistema educativo con el apoyo de nuevas instituciones. De este modo se generarán oportunidades para que las personas se reúnan y aprendan a

<sup>35</sup> Matthew Browne y Jennifer Robertson, “Social Media and the Disruption of Democracy”, Esomar, 8 de Septiembre de 2019, <https://ana.esomar.org/documents/social-media-and-the-disruption-of-democracy-10732>.

<sup>36</sup> Mary Scudder, *Beyond Empathy and Inclusion: The Challenge of Listening in Democratic Deliberation* (Oxford: Oxford University Press, 2020); Mary Scudder, “Beyond Empathy: Strategies and Ideals of Democratic Deliberation,” *Polity* 48, no. 4 de Noviembre de 2016).



trabajar juntas, a pesar de sus diferencias, creando así comunidades más resilientes. En la construcción de esta nueva arquitectura cívica hay mucho que aprender tanto de programas ya existentes que fueron diseñados para fomentar la conversación honesta, como de otras iniciativas que traspasan las diferencias como, por ejemplo, *Better Angels Society* y *Patriots & Pragmatists*, en los Estados Unidos, y *Mi País Habla*, en Alemania.<sup>37</sup> Estos programas confirman que la ciudadanía tiene hambre por comprender y por trabajar de manera colectiva. El reto ahora es aprovechar el tipo de conexiones humanas de esas iniciativas para escalarlas, incorporando procesos de renovación continua para que no ocurra lo que se experimentó en la planta de Hawthorne. Allí se demostró que los cambios en las rutinas pueden aportar beneficios y mejoras en el corto plazo cuando las personas saben que están siendo observadas, pero estos cambios tenderán a desvanecerse cuando las actividades se convierten en norma.<sup>38</sup>

A continuación, se describen brevemente nuestras dos principales recomendaciones para fomentar la solidaridad y renovar la cohesión social, que se detallarán más adelante en el Apéndice: la ampliación de los servicios sociales, o cívicos, y la renovación de la educación cívica y el diálogo.

**Expansión del Servicio Cívico:** Se trata de enrolar a jóvenes en programas de servicio social, o cívico, apenas concluyan su educación preuniversitaria. Son oportunidades para fortalecer su conexión con comunidades locales, con otros jóvenes con quienes normalmente no se encontrarían, y para adquirir habilidades que les ayuden en su trabajo y su vida adulta.

Este tipo de programas reciben apoyo por parte de varios gobiernos tanto en Europa como en América del Norte, como los que ofrecen el Presidente Macron y el Primer Ministro Trudeau, entre otros. Fueron concebidos como una solución para algunos de los desafíos de la democracia, pero no se enmarcan como respuestas puntuales ante la falta de cohesión social, exclusión económica, política y social, que demanda la Era Digital. En la Era Digital se deben incorporar esfuerzos *presenciales* de cohesión social. Un servicio cívico obligatorio a nivel nacional, regional, o local, reuniría a jóvenes y otras personas para brindarles la oportunidad de aprender, juntos, más acerca de los demás y de sí mismos, en la medida en que cultivan lazos cívicos y un conocimiento más amplio de la sociedad y de sus conciudadanos. Adicionalmente, se les estaría enseñando cómo trabajar colaborativamente en la consecución de objetivos comunes; desarrollarán liderazgos y competencias que serán beneficiosas para la sociedad y para sus propias vidas y desarrollo profesional. En última instancia, se les estaría ofreciendo la oportunidad para crear vínculos de

cohesión que rompen algunas de las barreras que actualmente dividen a la población.

Las democracias pueden incorporar estos programas para atender algunos de los mayores desafíos que enfrentamos. Para maximizar su efectividad, estos programas deberían: (1) ser obligatorios para todos los jóvenes y accesibles a cualquier persona (para no estigmatizar a nadie); (2) contar con el respaldo de múltiples interesados; (3) ser promovidos y controlados localmente; y (4) estar dirigidos a la integración y el desarrollo de las comunidades más vulnerables y de aquellos que se sienten abandonados. Como señala Martin Moore en su recomendación, estos programas pueden ser adoptados para atender uno de los desafíos más apremiantes, como el cambio climático, al canalizar la energía de la juventud hacia soluciones prácticas.

**Educación y diálogo cívico:** los nuevos programas de educación cívica podrían desarrollar competencias para juzgar críticamente la información a la que se exponen las personas en la Era Digital, incorporando estándares para el diálogo cívico. Esta iniciativa debería incluir plataformas digitales moderadas para que los participantes puedan relacionarse entre sí de manera positiva mediante información de alta calidad.

Como lo señala Mary Scudder en su recomendación anexa, es evidente que la instrumentación de esta nueva educación cívica, y de este nuevo tipo de diálogo, exigen derroteros que rebasan el sentido tradicional del aula escolar y de las plataformas digitales. Los medios digitales han transformado radicalmente el paisaje de la información creando gran cantidad de nuevas plataformas de diálogo y deliberación. Todos estamos, todavía, aprendiendo a navegar en este nuevo paisaje.

A partir de los sorprendentes y profundamente polarizados resultados electorales de las elecciones presidenciales de 2016 en los Estados Unidos y del Brexit en el Reino Unido, han aparecido iniciativas muy destacadas para ayudar a la ciudadanía a debatir temas difíciles a pesar de sus profundos desacuerdos, para ofrecer oportunidades que mejoran la comprensión mutua, para discrepar de manera constructiva, y para involucrarse plenamente en los procesos democráticos.

Se hace necesario entonces crear y escalar estas novedosas iniciativas para debatir, deliberar, y discutir *on line* y *off line* en todas las comunidades y entre todos los grupos de edad, para promover el entendimiento tanto de nuestras mejores tradiciones como de la diversidad de experiencias que aportan nuestras democracias.

<sup>37</sup> Better Angels: <https://www.better-angels.org/>; Patriots and Pragmatists in America: <https://www.pritzkerinnovationfund.org/>; My Country Talks: <https://www.mycountrytalks.org/>

<sup>38</sup> "The Hawthorne Effect," Harvard Business School, consultado el 5 de Octubre de 2019, <https://www.library.hbs.edu/hc/hawthorne/09.html#nine>.





2



## SECCIÓN DOS

# RECONSTRUIR LA PLAZA PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

**Plaza Pública** / plaθa / - / pu.βli.ka /

1. Es un espacio, físico o virtual, donde diversos integrantes de una comunidad pueden reunirse, intercambiar y compartir ideas, y tomar decisiones de manera colectiva.
2. Es la esfera de la opinión pública constituida por instituciones mediadoras, entre las que se encuentran el periodismo, las redes sociales y la investigación académica.
3. Es un aspecto fundacional de la democracia: sin una plaza pública saludable, el debate democrático se erosiona.

Londres, Reino Unido -11 de enero de 2020. Un hombre toma fotos con su teléfono durante la marcha "No a la guerra contra Irán", en las calles de Londres.  
Sandor Szmuto / Shutterstock.com

Diagnosticar el impacto que ejerce la revolución digital sobre las democracias es una tarea complicada. Pero ha quedado claro que las redes sociales han transformado ampliamente la vieja plaza pública de la interacción cara a cara y de los medios de comunicación de masas, en un espacio fragmentado y en red. El desafío ahora es crear un espacio común de deliberación y una narrativa sustentada en información confiable, en el marco de esta nueva conectividad.



Por una parte, la revolución digital ha democratizado el poder de la comunicación y desatado la libertad de expresión a una escala inimaginable hace tan sólo 15 años. Mientras que antes los medios de comunicación estaban controlados en gran medida por una pequeña élite editorial predominantemente blanca y masculina, hoy cualquier persona con acceso a Internet puede comunicar sus pensamientos e ideas al mundo, dando voz a las comunidades históricamente marginadas. Esta situación empodera movimientos sociales modernos, como *Black Lives Matter* y *#MeToo*. De hecho, la aparición de las tecnologías digitales crea un nuevo espacio de oportunidades e impulsa la demanda por una mayor participación, asuntos que están en el centro de este proyecto.

Por otra parte, un entorno abierto de información y comunicación trae consigo algunos costos. La ausencia de controles que filtran la información y se responsabilizan por su calidad permite que el sistema se inunde con información deficiente, intencionalmente engañosa y plena de teorías de la conspiración. Además, los poderosos algoritmos que focalizan la diseminación de la información, lo hacen de tal forma que quienes comparten una misma comunidad, terminan por entender la realidad de distinta manera.

La consecuencia de este fenómeno es la fragmentación social. Peor aún, estas plataformas, que apuntan sus mensajes hacia públicos hiper específicos en cualquier lugar del planeta, están en manos equivocadas. Actores deshonestos con intenciones nefastas han aprendido a utilizar estas plataformas para manipular a individuos y comunidades, provocando efectos sistémicos entre

aquellos que solían tener intereses comunes. Si bien es cierto que las redes sociales, los demás medios de comunicación social y el entorno mediático en general no son responsables por las divisiones que encontramos actualmente en la sociedad, también es cierto que contribuyen a exacerbar estas divisiones y a facilitar su explotación.

Mientras tanto, la cantidad de noticias con distintos grados de calidad aumenta exponencialmente; su alcance es global y la velocidad con que se diseminan crece vertiginosamente. En tan solo un minuto promedio, los usuarios de Snapchat comparten 527.760 fotografías; los de YouTube observan 4.146.600 vídeos; los de Twitter envían

Nos encontramos no sólo frente al proverbial ciclo de noticias 24/7, sino al de 60/60/24/7, que al combinarse con nuestra menor capacidad de atención, hace más difícil que como sociedad democrática pensemos con profundidad y largo plazo.

456.000 mensajes; y los de Instagram publican 46.740 fotografías<sup>39</sup> (de hecho, estas cifras crecen con tal rapidez que cuando usted lea este informe habrán aumentado dramáticamente). Nos encontramos no sólo frente al proverbial ciclo de noticias 24/7, sino al de 60/60/24/7, que al combinarse con nuestra menor capacidad de atención,<sup>40</sup> hace más difícil que como sociedad democrática pensemos con profundidad y largo plazo.

De hecho, la aparición de las tecnologías digitales crea un nuevo espacio de oportunidades e impulsa la demanda por una mayor participación, asuntos que están en el centro de este proyecto.

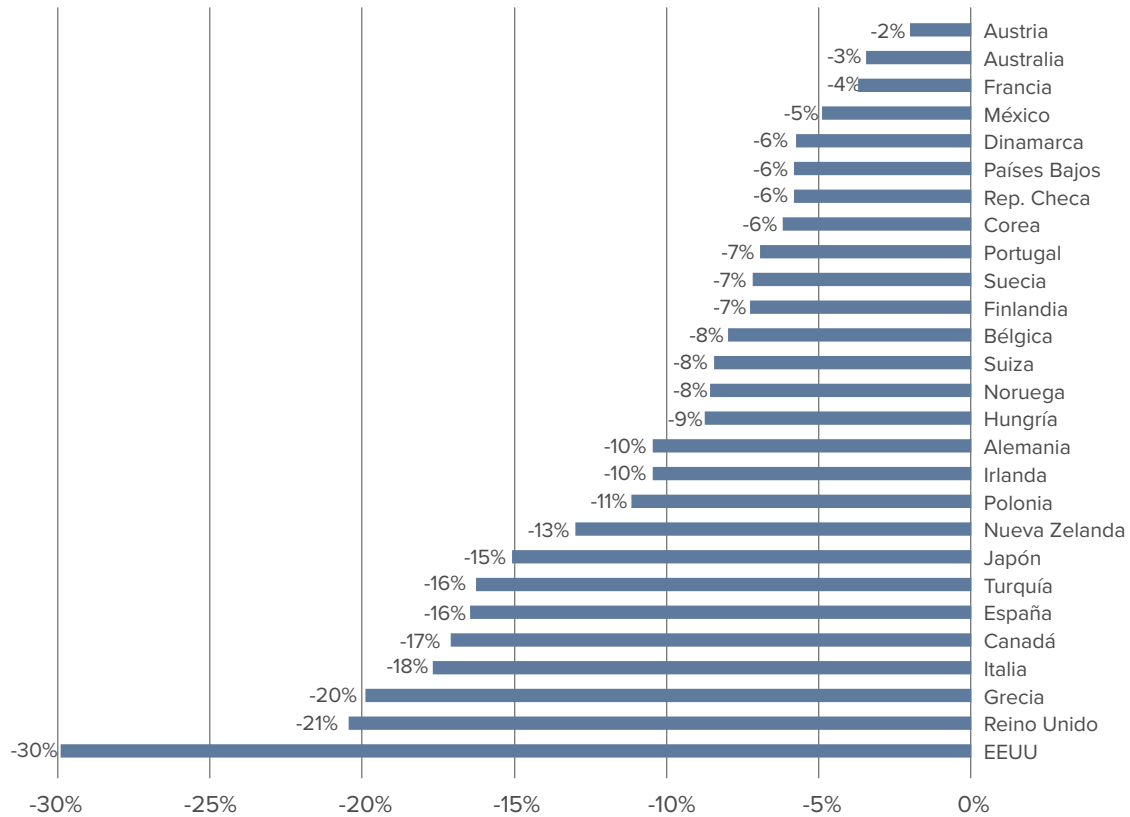
<sup>39</sup> Bernard Marr, "How Much Data Do We Create Every Day? The Mind-Blowing Stats Everyone Should Read," Forbes, 21 de Mayo de 2018, <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/05/21/how-much-data-do-we-create-every-day-the-mind-blowing-stats-everyone-should-read/#64a5a4cc60ba>.

<sup>40</sup> Sukhpreet K. Tamana et al., "Screen-time is associated with inattention problems in preschoolers: Results from the CHILD birth cohort study," PLOS One, 17 de Abril de 2019, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0213995>.



# DISMINUCIÓN ESTIMADA DEL MERCADO DE PERIÓDICOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

2007-2009 (en porcentajes) -Figura 2 en estudio



Fuente: OCDE, Working Party on the Information Economy, "The Evolution of News and the Internet," OECD, (Paris, 2010).

Esta tendencia se ha visto agravada por el declive de las normas periodísticas (véase el auge de Fox News) y del periodismo local. En los Estados Unidos, entre los años 2004 y 2018, 1.800 periódicos cerraron o se fusionaron,<sup>41</sup> y 245 diarios locales cerraron.<sup>42</sup> En el Reino Unido, más de 300 periódicos han cerrado desde 2015,<sup>43</sup> mientras que en Australia más de 3.000 periodistas han perdido su trabajo,<sup>44</sup> y se han registrado disminuciones similares en todos los países de la OCDE.<sup>45</sup>

Este cambio se debe al auge de megacorporaciones digitales cuyo impacto es masivo, no sólo en el entorno de las noticias, sino en amplios sectores de la economía mundial. Estas empresas son monopolios, o casi monopolios, y tienen un alcance y una capacidad invasiva sin parangón en la historia.

En cierto sentido, la información pasa por la misma revolución

por la que atravesó la nutrición: los alimentos fueron alguna vez un producto escaso para el promedio de la población, por lo que había que evitar hambrunas; ahora los alimentos abundan en la mayor parte de occidente, y el mayor peligro es la obesidad. De forma similar, la información fue en el pasado un bien escaso que debía ser transmitido de mano en mano por medio de panfletos y posteriormente por el telégrafo, el periódico, la radio o la televisión. Con la emergencia de Internet y su capacidad para producir y diseminar cantidades voluminosas de información, el peligro se desplazó desde la inanición a la obesidad de información. En este moderno mundo digital las noticias chatarra son tan frecuentes como la comida chatarra.<sup>46</sup> La mayoría de los ciudadanos reciben ahora noticias de plataformas que no fueron diseñadas originalmente para difundirlas, sino para maximizar la atención que les brindamos apelando a nuestras emociones y con demasiada frecuencia a nuestra indignación.

<sup>41</sup> Penelope Abernathy, "The Expanding News Deserts", University of North Carolina, School of Media and Journalism, <https://www.usnewsdeserts.com/reports/expanding-news-desert/>.

<sup>42</sup> Freddy Mayhew, "UK Local Newspaper Closures: Net Loss of 245 Titles since 2005, New Press Gazette Research," Press Gazette, 11 de Febrero, 2019, <https://www.pressgazette.co.uk/more-than-40-local-news-titles-closed-in-2018-with-loss-of-some-editorial-275-jobs-new-figures-show/>.

<sup>43</sup> Government of the United Kingdom, Department for Digital, Culture, Media, and Sport, "The Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism," (London: Government of United Kingdom, 2019).

<sup>44</sup> Common Wealth of Australia, Senate, "Select Committee on Future of Public Interest Journalism," (Sydney: Government of Australia, 2018).

<sup>45</sup> OECD, Working Party on the Information Economy, "The Evolution of News and the Internet," OECD, (Paris, 2010).

<sup>46</sup> Martin Moore, *Democracy Hacked: Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age* (London: Oneworld Publications, 2018).



La rápida expansión de estas plataformas se debió, en parte, a que no estaban sujetas a ninguna regulación. Tal como ocurrió con el surgimiento de industrias como la farmacéutica o la de los medios de comunicación impresos en el siglo XIX, era sólo cuestión de tiempo para que actores deshonestos ocuparan ese espacio y descubrieran formas para aprovecharse de los más vulnerables. Tal como ocurrió entonces, es hora de que las sociedades lideradas por sus gobiernos y los dueños de estas grandes plataformas, trabajen conjuntamente para conservar los beneficios del mundo digital en red, y para gestionar los potenciales daños que provoca. Estas medidas deberían incluir la creación de espacios digitales amigables para el público, la recreación de noticias locales de alta calidad, y la búsqueda de nuevos marcos regulatorios.

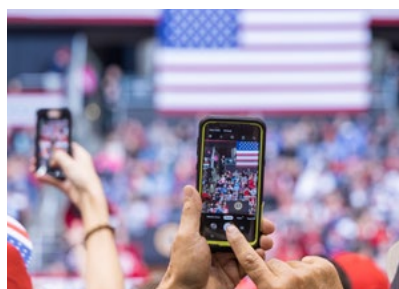
Con respecto a este último punto, resulta esencial tener claro de que es necesario proteger la libertad de expresión, que tanto ha mejorado en la era digital. Es por ello que se debe proceder con cuidado para garantizar que nuestras acciones no coarten esta libertad o pongan en manos de los gobiernos la prerrogativa de decidir qué tipo de expresión es aceptable.

Para avanzar en esta agenda, hemos formulado tres recomendaciones que se presentan a continuación y que se detallan en los anexos de este documento. Estas son: aplicar a las plataformas de redes sociales el “*deber de protección*”, un impuesto extraordinario a las plataformas con el objeto de financiar el periodismo local, y el establecimiento de un conjunto de nuevos principios para el periodismo de interés público. Además, incluimos un documento referido a las dificultades que presenta la aplicación de una legislación antimonopólica en los Estados Unidos para modificar el equilibrio de poderes entre gobiernos y plataformas.

**El deber de protección para las plataformas de redes sociales.** La mayoría de las plataformas de redes sociales cuentan con políticas que norman su contenido, por lo que aceptan obligaciones autoimpuestas que las responsabilizan, hasta cierto grado, por los espacios públicos que ellas mismas crearon. Esto se comprueba por el gran volumen de contenido

que eliminan diariamente. Una de estas plataformas adoptó medidas adicionales al anunciar la creación de un órgano de supervisión independiente que se encargaría de tomar las decisiones más difíciles para moderar contenidos. La comunidad mundial debería acoger estas medidas con satisfacción, pero también es cada vez más evidente que debe existir algún tipo de regulación pública que establezca parámetros más claros para el bien común. Las normas que se ocupan de los daños que las empresas causan a la sociedad han existido desde hace cientos de años, por lo que no es descabellado sostener que el deber jurídico de las empresas es adoptar medidas razonablemente viables para evitar que las personas sufran daños predecibles que puedan ser prevenidos.

Lo que una persona observa cuando utiliza las redes sociales es, en gran medida, lo que ella misma diseñó; pero también es cierto que la empresa que maneja la plataforma influye en la exposición y ranqueo del contenido, en el software que utiliza, el algoritmo que prioriza lo que la persona ve, y la escala de distribución del contenido. De este modo, el *deber de protección* podría obligar a las plataformas, por ejemplo, a ser más transparentes en la forma en que sus algoritmos clasifican, priorizan y clasifican el contenido. Otro ejemplo podría ser impedir la hiper selección de grupos vulnerables que se encuentran en momentos particulares de debilidad, evitando el posteo de contenidos negativos dirigidos a personas que se están recuperando de adicciones, que abusan de sustancias tóxicas, o que sufren de depresión. Los órganos reguladores y las plataformas deben trabajar de manera mancomunada para predecir y prevenir los daños a los que se enfrenta la ciudadanía en línea, e identificar las medidas necesarias para protegerla. Este enfoque es muy distinto al de la censura estatal, o a la que se observa en la regulación de la radiodifusión o la prensa, debido a que excluye de manera explícita la regulación de contenidos, al enfocarse en los sistemas y sus capacidades. Se trata, a fin de cuentas, de un acercamiento que podría ser el punto de partida para la instauración de un régimen regulatorio transnacional, respaldado por un órgano independiente con capacidad para sancionar a las plataformas que no apliquen adecuadamente estas políticas.



ABAJO A LA IZQUIERDA: París, Francia -19 de mayo de 2018. Una máscara de Guy Fawkes, conocido símbolo del grupo hacktivista Anonymous. NeydtStock / Shutterstock.com  
ABAJO AL CENTRO: Manchester, New Hampshire, Estados Unidos -10 de febrero de 2020. Los manifestantes toman fotos con sus celulares en un mitin a favor del Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump. Arena Kelsey.J / Shutterstock.com ABAJO A LA DERECHA: Frankfurt, Alemania -29 de junio de 2019. El periódico Frankfurter Allgemeine. Sergio Delle Vedove / Shutterstock.com

**Financiar el periodismo local mediante impuestos extraordinarios aplicados a los gigantes de las redes sociales,** con el objeto de rectificar el colapso casi total de las narrativas públicas y de los mecanismos para la rendición de cuentas en las comunidades.

Para que el periodismo local pueda prosperar en la Era Digital se deben hacer, como señala Tom Steinberg, varios cambios, tanto en los modelos de negocio de los medios locales como en los ecosistemas donde operan. Es necesario ampliar los flujos de ingresos de los medios locales, crear nodos de redes virtuales entre las salas de redacción locales y entre éstas y las nacionales, incorporar las nuevas tecnologías a los servicios y productos periodísticos, transformar los ecosistemas en línea y fortalecer la oferta y la demanda del periodismo local.

Aplicar un impuesto extraordinario a las plataformas de redes sociales que acumulan tajadas cada vez más grandes de los ingresos provenientes del sector publicitario con los que antes se financiaban los medios tradicionales, podría ayudar a financiar y facilitar esta transición. Sin embargo, para asegurar que esos fondos sean utilizados adecuadamente, es esencial normar los principios que le permitan a los medios locales acceder a estos apoyos.

**Establecer Principios para los Nuevos Medios de Interés Público en la Era Digital:** Con el objeto de atender el desafío de la comunicación en la Era Digital, y contribuir a garantizar el papel central de este cuarto poder en la democracia, se deberán definir una serie de principios tanto para las organizaciones de medios de interés público, como para las nuevas iniciativas de periodismo local.

Tal como lo recomiendan Emily Bell y Karen Kornbluh, no se trata de retroceder el reloj de la historia y financiar a las organizaciones dominantes del periodo anterior a la aparición de las redes sociales, ni crear un nuevo servicio de noticias públicas como la BBC en el Reino Unido. Se trata más bien de crear un fondo para nuevos medios de comunicación de interés público que cumplan con los estándares de periodismo independiente, local y

confiable. Estos estándares podrían ser, por ejemplo, el conjunto de principios que utiliza el Código de Principios de las Redes Internacionales de Verificación de los Hechos. Estos son, entre otros, compromisos no partidistas e imparcialidad, transparencia de las fuentes de información, transparencia de cómo se financia la organización, transparencia de la metodología utilizada, y políticas abiertas y honestas de rectificación.

En Europa y los Estados Unidos los académicos analizan cada vez más cómo aplicar políticas de competencia y legislaciones antimonopólicas a las plataformas digitales. Muchos de ellos afirman que estas medidas podrían convertirse en herramientas fundamentales para hacer frente a las amenazas recurrentes que recibe la democracia desde las plataformas que gestionan las redes sociales. Pese a que la escala global de este reto desafía la capacidad de cualquier gobierno individual para regularlas, no queda del todo claro cómo estas iniciativas podrían mejorar la calidad de la democracia. Como lo señala Francis Fukuyama, en su documento que aquí presentamos, el cuerpo de leyes relacionadas con la competencia y los monopolios que hemos heredado, es inapropiada y -como en muchas áreas del derecho- debe ser reconsiderada frente a los cambios provocados por la tecnología.

Otras modalidades para limitar la escala de estas plataformas son, por ejemplo, impedir o limitar la adquisición de nuevas empresas y prohibir que se trasladen a mercados paralelos, o fomentar el incremento de la competencia mediante la portabilidad de los datos. Adicionalmente, las normas de privacidad se podrían aprovechar para establecer límites, ya sea al modo en que estas plataformas monetizan los datos de sus usuarios, o a los derechos de propiedad de esos datos, que podrían ser devueltos a sus usuarios porque son ellos, y no las plataformas, quienes los generan. Sin embargo, antes de poner en marcha medidas para enfrentar el tamaño de estas plataformas, deberíamos considerar, con rigor, los costos y los beneficios que obtendríamos si contáramos con menos empresas con las que habríamos de trabajar, y a las que habría que regular y supervisar.





3



## SECCIÓN TRES

# RENOVAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

**Institución** / ïns.ti.tu.'sjõn /

1. Una organización, sistema, fundación o sociedad que sirve como intermediario entre ciudadanos, y entre éstos y los poderes (gubernamentales o no), para facilitar el proceso democrático.
2. Una costumbre, norma o valor, que une a los ciudadanos y permite una acción colectiva eficaz, limitando la tiranía de grupos para proteger los derechos de todos los ciudadanos.
3. Un componente integral para gestionar eficazmente el cambio en diversos sectores de la sociedad.

Un efecto significativo de los vertiginosos cambios aparentemente descontrolados, y del estancamiento de las circunstancias económicas de la clase media, es la disminución de la confianza ciudadana en el gobierno y una quebrantada fe en la democracia representativa. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías digitales alteraron el alcance de las plataformas que se adaptan a las necesidades de sus usuarios y les ofrecen experiencias personalizadas en tiempo real. Es posible entonces concebir que la tecnología digital habilite experiencias personalizadas similares para la vida cívica de los individuos.

Tanto la frustración ante las instituciones de gobierno como las oportunidades que presenta la tecnología impulsan nuevas demandas por una mayor participación pública en la toma de decisiones democráticas. En las democracias maduras de Europa y los Estados Unidos los referendos se han vuelto cada vez más comunes y perturbadores. Hemos visto sus efectos en varias iniciativas ciudadanas en los Estados Unidos, particularmente en California, en el Reino Unido y en Italia. En otros países, los partidos políticos como Syriza, en Grecia, y los partidos piratas de toda Europa han aspirado a derrotar a sus rivales establecidos, prometiendo una mayor participación ciudadana, aunque sus promesas a menudo se quedan cortas respecto a la realidad.

Existen buenos ejemplos de plataformas de participación pública intermediada. Wikipedia es una de ellas, y aunque cuenta con un gran número de lectores, sólo una proporción muy pequeña de usuarios ejecuta la gran mayoría de las ediciones. Estos últimos son una mezcla de expertos en contenido y expertos en la guía de procedimientos y estilo de Wikipedia. En otras situaciones un gran número de participantes aportan información, aunque las decisiones siguen en manos de unos cuantos ciudadanos o funcionarios electos. En Taiwán, por ejemplo, una iniciativa ciudadana denominada vTaiwan, logró consensuar una normatividad relacionada con Uber, mediante el *crowdsourcing* de ideas y el uso de plataformas en línea para identificar áreas de consenso y posibles compromisos. Los debates *on line* y *off line* utilizaron nuevas tecnologías para garantizar que las deliberaciones fueran transparentes y estuvieran abiertas al escrutinio público. Es más, las discusiones entre Uber, los taxistas y el gobierno fueron transmitidas en vivo.

El truco para todos estos casos es diseñar plataformas tecnológicas para cada ocasión, y vincularlas con las instituciones políticas. Cada etapa de la toma de decisiones,



desde la identificación hasta la evaluación de los problemas exige distintos tipos de información y de iniciativas. Así, por ejemplo, para identificar correctamente un problema, conviene garantizar las aportaciones a gran escala de un conjunto amplio y diverso de miembros de la sociedad. Pero cuando se trata de resolverlos, se requerirá de tiempo y experiencia. Los mejores proyectos de participación ciudadana para la creación de normas, o *crowdlaw*, ofrecen diferentes formas de involucramiento ciudadano que incluyen, entre otras actividades, consultas, concursos y presupuestos participativos.

## PARTICIPACIÓN SIN POPULISMO

Para enmendar la brecha de desconfianza entre las instituciones representativas y el público, proponemos una innovación fundamental -"participación sin populismo"- que incorpora a las redes sociales y da cabida a la creciente propensión por la democracia directa en nuestros sistemas de gobernabilidad, mediante nuevas instituciones mediadoras que complementan al gobierno representativo.

Dado que las redes sociales atraen como nunca antes a una ciudadanía deseosa de hacer oír su voz en la refriega política, sin mediaciones, nunca como antes ha sido mayor la necesidad de generar contrapesos e instituciones que garanticen prácticas imparciales y resuelvan la cacofonía de voces, la confusión de intereses en conflicto y el diluvio de información impugnada.

La gran promesa de una participación ciudadana robusta, es generar soluciones innovadoras para las preocupaciones más apremiantes de la sociedad, abriéndose paso frente a los poderes fácticos que tienden a capturar la democracia representativa. Sin embargo, esa mayor participación sólo podrá ser eficaz si viene equipada con conocimientos y experiencias sobre las cuestiones que aborda, y si se institucionalizan acuerdos que habiliten procesos razonados de negociación y compromisos.

En pocas palabras, la participación ciudadana efectiva consiste en interponer un contrapeso deliberativo como mecanismo de control ante afirmaciones falsas, desinformación, intolerancia y pensamiento mágico.

Como se explica más adelante en el detallado documento de Nathan Gardels, el próximo desafío que enfrentarán las democracias liberales consiste en incorporar las nuevas herramientas tecnológicas y las innovadoras plataformas de deliberación a un nuevo sistema político, de naturaleza híbrida, cuyos rasgos sean tanto la democracia directa como un compromiso mayor de los ciudadanos con sus representantes en el gobierno. Esto comprende:

- Prácticas innovadoras, como el “crowdlaw”, que moviliza la “inteligencia colectiva” a través de la deliberación en red, como el caso de la “Hackathon Presidencial”, que se realiza en Taiwán una vez al año bajo los auspicios de la Ministra de Asuntos Digitales, Audrey Tang, y cuyo objetivo es registrar las prioridades públicas para fijar la agenda de los legisladores y patrocinar las iniciativas y referéndums ciudadanos.
- Software cívico interactivo, como Lex Iscritti, empleado por el Movimiento de las Cinco Estrellas, en Italia, que permite a los electores proponer, deliberar e iterar medidas legislativas directamente con sus representantes.
- Las asambleas ciudadanas, los jurados políticos y las votaciones deliberativas, que reúnen a grupos de ciudadanos seleccionados aleatoriamente, incluso a través de loterías, pero que expresan al conjunto de la población. Estas personas escuchan los argumentos de uno y otro lado, y se les presentan hechos verificados para que lleguen a un consenso sobre un determinado tema. Los resultados de estas deliberaciones pueden servir como recomendaciones para las legislaturas o para los votantes en un referéndum, pero también pueden ser vinculantes a través de una votación definitiva.

- Exigir “segundas lecturas” -antes de someterlas a votación- de las propuestas iniciadas por la ciudadanía o los referéndums patrocinados por el gobierno.
- Crear una Asamblea de Ciudadanos Europeos, como una segunda Cámara del Parlamento Europeo. Los pasos para lograr este objetivo incluirían un “Proyecto de Ley Ciudadana”, bajo el actual proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), que mandata un debate y un “voto indicativo” sobre las propuestas en el Parlamento de la UE antes de que pase a la Comisión de la UE, que es la única entidad facultada para iniciar procesos legislativos. Además, la Comisión de la UE debería definir claramente sus áreas de competencia para proponer leyes y si el respaldo popular de una iniciativa alcanza un determinado umbral de las firmas requeridas, en vez de todas, procede a legislar o somete la iniciativa a un referéndum europeo.
- Tecnología digital y gobierno: Integrar en los instrumentos de Inteligencia Artificial algoritmos de aprendizaje relacionados con prácticas de deliberación y toma de decisiones en la administración pública y en la aplicación de las leyes.

Algunas de estas propuestas, con sus variantes, se están aplicando en todas las democracias occidentales, desde Taiwán hasta California, desde Irlanda hasta Suiza, y desde Islandia hasta Chile. En la medida en que se vayan ampliando en los próximos años, como respuesta a demandas de políticas más inclusivas, se integrarán a las democracias liberales, como ha ocurrido con el voto universal desde hace mucho tiempo.

## POSIBLES PROCEDIMIENTOS PARA LAS “SEGUNDAS LECTURAS”

Asambleas ciudadanas y paneles de revisión parecidos a los mencionados, para deliberar en torno a las iniciativas ciudadanas y a los referéndums patrocinados por gobiernos.

Facultar a los órganos legislativos para que negocien con aquellos ciudadanos que patrocinan iniciativas para revisar la constitucionalidad de sus propuestas, solucionar problemas, descubrir consecuencias imprevistas y hacer las enmiendas que correspondan. Si se llega a un acuerdo para que los legisladores asuman la iniciativa, los ciudadanos retiran la suya. Si no se llega a un acuerdo, la legislatura podrá someter a votación pública una propuesta alternativa que compita con la ciudadana, evitando de este modo el engorroso procedimiento de reunir las firmas necesarias para que la propuesta ciudadana se someta a votación.

Reconfigurar la Cámara Alta, o el senado de las legislaturas para transformarla en un órgano no partidista donde algunos de sus integrantes son elegidos a través de un sorteo, y otros mediante nombramientos o elecciones indirectas. Estos últimos deben ser personas con experiencia y conocimientos especializados (para aislarlos de las presiones que puedan ejercer sobre ellas los grupos de interés en las contiendas electorales). Este nuevo órgano se convertiría en la principal institución para instrumentar las “segundas lecturas”, tanto de las iniciativas que promueven los ciudadanos como de las que provengan de la Cámara Baja. Además, según lo indicado anteriormente, este órgano estaría facultado para negociar con los representantes ciudadanos y lograr un consenso, o bien someter la propuesta a un procedimiento de votación.





SUPERIOR AL CENTRO: Madrid, España -1º de diciembre de 2016. La Ministra Digital de Taiwán, Audrey Tang. MediaLab Prado / David Fernández / LM.

SUPERIOR A LA DERECHA: Londres, Reino Unido -19 de abril de 2019. Pancarta utilizada por los partidarios de la Rebelión contra la Extinción en protesta por el colapso ambiental.

John Gomez / Shutterstock.com ABAJO IZQUIERDA: El grupo de trabajo Renovar la Democracia para la Era Digital participa en un taller del Proyecto de Imaginación Cívica, dirigido por

Henry Jenkins, principal investigador del proyecto. ABAJO AL CENTRO: Henry Jenkins, de Imaginación Cívica, invita a Francis Fukuyama y al resto del grupo de trabajo de

Renovar la Democracia en la Era Digital a imaginar alternativas ante las actuales condiciones culturales, sociales, políticas o económicas, como punto de partida para crear un

mundo mejor. Como muestra su investigación, no se puede cambiar el mundo a menos que se pueda imaginar cómo podría ser un mundo mejor. Fotografía de Eli Zaturanski / Eli Zaturanski.

ABAJO A LA DERECHA: Londres, Reino Unido -19 de octubre de 2019. Mujer protestando contra el Brexit en la marcha del Voto del Pueblo. Sandor Szmuto / Shutterstock.com

## CONCLUSIÓN

La crisis por la que atraviesa actualmente la democracia liberal no es un rechazo a los principios democrático liberales, sino más bien una frustración ante el fracaso de este modelo de gobernanza para enfrentar nuevos desafíos y adaptarse a las nuevas demandas de los ciudadanos por una mayor representatividad.

Construir una nueva forma de democracia comprometida con la ciudadanía requiere una serie de adaptaciones al orden actual, propias de la Era Digital, entre ellas, crear nuevas oportunidades de participación y deliberación, mejorar las habilidades de los ciudadanos, restablecer la cohesión social, y renovar la plaza pública. Las recomendaciones descritas anteriormente son algunos ejemplos de iniciativas que ilustran cómo abogar por reformas que destacan tanto los valores democrático liberales como las adecuaciones que requieren las instituciones democráticas. En los próximos meses esperamos que estas propuestas contribuyan a un debate más amplio sobre el futuro de la democracia, con el que estamos comprometidos y que nos proponemos liderar.

# APÉNDICE

**27 | APÉNDICE A:**  
RENOVAR LA COHESIÓN SOCIAL

---

**31 | APÉNDICE B:**  
RECONSTRUIR LA PLAZA PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

---

**39 | APÉNDICE C:**  
RENOVAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

## APÉNDICE A: RENOVAR LA COHESIÓN SOCIAL

# UN SERVICIO CÍVICO AMBIENTAL PARA JÓVENES

Martin Moore



Los jóvenes en la actualidad parecen estar cada vez más desilusionados de la democracia y distanciados de las prácticas políticas dominantes. Al mismo tiempo, están profundamente preocupados por la crisis climática y ecológica que enfrentan el planeta y sus habitantes. En los últimos dos años, los jóvenes de todo el mundo han demostrado en las calles, salas de reuniones y círculos del poder, un liderazgo generacional que demanda acciones para contener la crisis. Y además culpan, con razón, a las generaciones mayores por haber “fallado” en el desarrollo de soluciones urgentes para enfrentar esta creciente emergencia planetaria. Este fracaso rebasa la política, la economía, y los cambios tecnológicos y sociales.

Las generaciones que gobiernan en la actualidad tampoco han sido capaces de desplegar ofertas de acción viables para que los jóvenes aprovechen y desarrollen su energía, su pasión y sus habilidades para promover y escalar soluciones medioambientales. Dicho en corto, tenemos un desafío de insumos y de resultados en lo que respecta a los jóvenes, a la democracia y al medio ambiente.

Para enfrentar este desafío, propongo al Instituto Berggruen la creación del programa Servicio Cívico Ambiental para Jóvenes (Youth Environmental Service, o YES, por sus siglas en inglés). Este programa responde tanto a la emergencia climática como a la creciente fragmentación y alienación de varios sectores de las sociedades democráticas. Al ofrecer oportunidades para que los jóvenes trabajen en los asuntos más críticos de la crisis que enfrenta su generación, podrán transformar el medio ambiente, contribuir a restablecer la cohesión social y el sentido de propósito de las sociedades democráticas; y podrán también ayudar a restaurar su propia fe en la democracia. El programa, que se basa en el modelo de reclutamiento militar que existe en más de 20 democracias, se podría adoptar de forma obligatoria o voluntaria, y podría ser dirigido por gobiernos locales, nacionales, o a nivel internacional, según lo dispongan la sociedad civil, las organizaciones internacionales y otros interesados. A continuación, se presenta un breve esbozo del programa y su justificación.

### RESUMEN: UN SERVICIO CIVICO AMBIENTAL

brinda oportunidades para que los jóvenes trabajen juntos, más allá de sus diferencias, para proteger al planeta de la catástrofe climática, fomentar su liderazgo democrático, sus habilidades laborales y sus capacidades para construir propósitos comunes.

### LA CIENCIA EXIGE ACCIÓN

- Hay una emergencia climática global. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la Organización de las Naciones Unidas, advierte que, si no se adoptan medidas radicales antes del año 2030, no será posible mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C.
- Si no se actúa con decisión, se producirán graves trastornos como hambrunas y escasez de agua en vastas regiones, graves deterioros de la salud y el bienestar, colapsos económicos y sociales, masivas migraciones climáticas y crecientes amenazas para la seguridad internacional y de las personas. Se prevé que



la pérdida de vidas humanas será mayor que las ocurridas en cualquier conflicto internacional, y que probablemente se incrementen con el tiempo.

- La crisis climática acelera la Sexta Extinción Masiva Global.
- La Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas informa que más de un millón de especies están al borde de la extinción. Nos encontramos ante un punto de inflexión natural del que no nos recuperaremos ni pronto ni con facilidad.

## LA JUVENTUD EXIGE UNA ACCIÓN RADICAL

- Los jóvenes entienden que la crisis tendrá profundas implicaciones para su futuro. En el último año, el movimiento *School Strike for Climate* realizó la mayor protesta mundial en la historia de la humanidad. Otras protestas y llamados a la acción definen cada vez más la agenda de las generaciones más jóvenes.
- El cambio político gradual, que fue promovido por el Acuerdo de París sobre el Clima en 2015, no logra disminuir el ritmo del cambio climático ni el deterioro ecológico, y las nuevas soluciones científicas y tecnológicas tienen un efecto limitado y no se desarrollan con la rapidez requerida.
- Estamos ante la presencia de un creciente sentimiento de frustración y rabia por el fracaso de los gobiernos que no han sido capaces de liderar con decisión la lucha contra el cambio climático y el colapso ecológico, lo que agrava la ya elevada desconfianza en las instituciones democráticas y su gobernabilidad.

## EL SERVICIO CIVICO AMBIENTAL PARA JÓVENES PUEDE ABORDAR MÚLTIPLES OBJETIVOS

- **Objetivos medioambientales:** frenar el cambio climático y revertir la extinción masiva de especies.
- **Objetivos económicos:** desarrollar las habilidades laborales, particularmente de los jóvenes más vulnerables, y fomentar el desarrollo sostenible, sobre todo en aquellas zonas que fueron relegadas por la última era de la globalización. Se ha demostrado que este tipo programas sociales tienen efectos positivos importantes y de largo plazo para la economía.<sup>47</sup>
- **Objetivos sociales:** promover la integración democrática de jóvenes que provienen de distintas comunidades para lograr causas comunes.
- **Objetivos políticos:** canalizar la protesta, la frustración y la ira hacia fines positivos y constructivos, y mostrar que las comunidades democráticas son capaces de enfrentar, juntas, los mayores desafíos.

## ¿QUÉ ES EL SERVICIO AMBIENTAL PARA JÓVENES?

- El programa se modela a partir de los sistemas nacionales de reclutamiento con el propósito de proteger a los seres humanos y al mundo natural de las catástrofes climatológicas y ecológicas.
- El programa podría ofrecer la oportunidad para que todos los jóvenes de 18 a 25 años realicen su servicio cívico ambiental durante un año; cada jurisdicción decidirá si el servicio es obligatorio o voluntario. Los mayores de 25 años también podrán participar como voluntarios.
- Cada servicio se desarrollará en los ámbitos nacionales, pero podrá abordar problemas medioambientales nacionales o internacionales.
- Los gobiernos nacionales podrían gestionar los programas directamente o junto con instituciones internacionales y de la sociedad civil.
- Los programas podrán ser impulsados por las comunidades locales para responder a sus propias necesidades, decisiones y procesos.

## ¿QUÉ HARÍAN LOS PARTICIPANTES?

Los participantes en el Servicio Cívico Ambiental para Jóvenes podrán dedicar un año a realizar una de las siguientes actividades: proteger, restaurar, explorar, sostener o apoyar.

- **Proteger:** ejecutar acciones preventivas para mitigar daños al medio ambiente, como defensas contra desastres provocados por inundaciones, prevención y protección del patrimonio ante incendios forestales, tornados y tsunamis; mejorar la eficiencia energética de los hogares para protegerlos de la pérdida de energía, y trabajos relacionados con las respuestas ante los desastres que provocan los cataclismos naturales.
- **Restaurar:** restaurar tierras, vías fluviales y mares, lo que podría incluir limpiar las vías fluviales, eliminar el plástico de los mares y recuperar la tierra.
- **Explorar:** investigación y experimentación tecnológica y científica para atrapar el carbono, reducir las emisiones y mejorar la sostenibilidad ambiental. Esta actividad podría incluir ejercicios periodísticos que narran experiencias y explican las ramificaciones del programa.
- **Sostener:** plantar árboles, cultivar alimentos, instrumentar agricultura regenerativa, reciclar residuos y otras actividades sustentables.
- **Apoyar:** apoyar a las personas que sufren por los efectos del cambio climático y del desastre ecológico.

<sup>47</sup> Salamon, Lester M., "Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: Concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future," *The Authors Annals of Public and Cooperative Economics* 82, no. 3 (2011) pp. 217-252.

## APÉNDICE A: RENOVAR LA COHESIÓN SOCIAL

# UNA ÉTICA CIUDADANA PARA RENOVAR LA DEMOCRACIA

Mary Scudder

**L**a democracia parece estar en crisis. El aumento de la polarización, la disminución de las tasas de participación y el surgimiento del populismo autoritario ponen en riesgo nuestras instituciones democráticas. ¿Están los ciudadanos a la altura de estas amenazas?<sup>48</sup> Además, ¿qué podemos hacer como sociedad para asegurar que la ciudadanía pueda superar eficazmente los desafíos que enfrenta la democracia?

Aquí, esbozaré las medidas que podemos tomar para cultivar la ética ciudadana que se necesita para combatir estas cuestiones y revertir el creciente descontento con los gobiernos democráticos. Las estrategias que se describirán no son exhaustivas, puesto que son, más bien, respuestas iniciales a la pregunta de cómo los ciudadanos podrían participar en la revitalización de la democracia.<sup>49</sup> En primer lugar, los programas de educación cívica deben centrarse tanto en la naturaleza y el valor de la democracia como en las *tuercas y los tornillos* del funcionamiento de los gobiernos. En segundo lugar, deberíamos aspirar a cultivar una mayor aceptación del desacuerdo y el conflicto en la arena política. Esto significa educar a las personas en torno a la legitimidad de los desacuerdos y las diferencias. Tercero, deberíamos institucionalizar la expectativa de escucharnos, tanto entre ciudadanos como entre éstos y sus representantes.

Primero, los programas de educación cívica deben estar orientados hacia el fomento de compromisos culturales con la democracia. Para ello, se debe alentar a los ciudadanos a dar un paso atrás para tomar en cuenta, antes de cualquier otra consideración, la naturaleza y el valor de la auto regulación democrática. El objetivo aquí es cultivar el entendimiento entre los ciudadanos de que su autonomía o libertad depende de su propia capacidad para ejercer prácticas deliberativas y de toma de decisiones democráticas. Su autonomía, o auto regulación, es un

ideal fundamental de la democracia occidental. Pero los ciudadanos en las democracias occidentales, y particularmente en los Estados Unidos, conciben la autonomía típicamente, como una cuestión privada, no pública. Si no se comprende la naturaleza *pública* de la autonomía individual, o de la auto regulación colectiva, la ciudadanía seguirá concibiendo la democracia como un sistema que le permite conducir libremente sus vidas de manera autodirigida. Contar con la prerrogativa de expresarse a la hora de tomar decisiones colectivas es tan esencial para nuestra libertad individual como la de expresarnos para orientar nuestra propia vida privada.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que el foro político no es lo mismo que el mercado, por lo que la ciudadanía deberá comportarse de manera diferente en cada uno de estos ámbitos. La política implica el uso del poder y la fuerza. Los ciudadanos, por otra parte, toman decisiones colectivamente. Por eso, las personas que viven dentro de una determinada jurisdicción se enfrentan a estas decisiones en forma de leyes que están respaldadas por la fuerza de la coerción. Es por ello que durante los procesos que conducen hacia la formación de opiniones sobre políticas públicas y hacia la toma de decisiones respecto a preferencias electorales, la ciudadanía está obligada a tomar en cuenta las perspectivas de los demás. La legitimidad de las decisiones colectivas dependerá de que todas las perspectivas sean incluidas y consideradas de manera justa en el proceso que conduce hacia esas decisiones.

Todo lo anterior es para subrayar que necesitamos mejorar la educación cívica de los ciudadanos, y que la auto regulación democrática de la ciudadanía es mucho más que campañas políticas, elecciones, o incluso gobiernos de mayorías.<sup>50</sup> Es crucial que nuestros programas de educación cívica reflejen estos matices, que son sustantivos para la vida democrática. Por ejemplo, podríamos reformar nuestras asociaciones estudiantiles que tienden, dada su forma actual, a poner un énfasis indebido en campañas, elecciones y representantes a ser elegidos, en vez de atender los procesos deliberativos que deberían incluir un conjunto más amplio de estudiantes. Cuando se toman decisiones que afectan a toda una escuela, o un salón de clases, incluso para asuntos tan simples como decidir para dónde ir en el próximo viaje de estudios, los profesores deben moderar discusiones inclusivas para asegurar que todas las propuestas sean escuchadas de manera equitativa.

<sup>48</sup> John S. Dryzek et al. "The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation." *Science* 363, no. 6432 (2019).

<sup>49</sup> Mary Scudder. *Beyond Empathy and Inclusion: The Challenge of Listening in Democratic Deliberation*. Oxford University Press (forthcoming 2020).

<sup>50</sup> John Dewey, *The Public and its Problems* (Swallow Press, 1954).

Sólo entonces podrán llevar a cabo una votación sobre el tema. Los profesores deben ayudar a los estudiantes a distinguir entre aquellas decisiones que impactan la autonomía pública (por ejemplo, dónde ir de excursión), de las que solo afectan la autonomía individual y privada (por ejemplo, qué libro quiere leer un determinado estudiante para elaborar un informe). También deberían hacer hincapié en asuntos que tienen importancia para ambas situaciones como por ejemplo, decidir qué días festivos celebrarán los estudiantes como curso.

Es importante señalar que la auto regulación democrática no implica que todas las personas se salgan con la suya, ni que la deliberación pública revele un consenso subyacente o una voluntad general. Se trata más bien que durante los procesos de toma de decisiones se incluya de manera significativa a todos los ciudadanos, ofreciéndoles las mismas oportunidades para expresar sus puntos de vista. Esto significa que escuchar lo que otros tienen que decir es una responsabilidad central de la ciudadanía democrática. Las personas deben estar dispuestas a expresarse, a escucharse mutuamente, y en última instancia, a formar sus opiniones, tomando en cuenta las perspectivas y preferencias de los demás.

La segunda estrategia para cultivar una ética ciudadana democrática, consiste en educar a las personas acerca del conflicto y el desacuerdo político.<sup>51</sup> Más específicamente, debemos educar a las personas con el espíritu de una ciudadanía activa, ayudándolas a reconocer que una buena convivencia democrática debe admitir ciertos grados de controversia e impugnación. Estas iniciativas de educación cívica, que se centran en la aceptación de profundos desacuerdos, contrastan claramente con lo que típicamente se promueve hoy en día. Los esfuerzos por preparar a los ciudadanos para los desafíos de la democracia en medio del disenso suelen estar dirigidos a promover la amistad cívica y una mayor empatía.

El problema con estos enfoques que se basan en la empatía es que lograr compromisos democráticos en medio de profundos desacuerdos se convierte en una tarea casi imposible. No sólo tengo que escuchar a mis oponentes y tratar de entender su perspectiva, sino que además debo empatizar con ellos, e incluso llegar a verlos como amigos, sin importar cuán ofensivos o hirientes sean sus argumentos. Estas expectativas, demasiado altas y democráticamente innecesarias, pueden disuadir a los ciudadanos de escuchar a aquellos con los que no están de acuerdo. Su propensión es a no participar en conversaciones políticas controversiales si se sienten obligados a producir resoluciones, acuerdos, o empatía por aquellos con los que están profundamente en desacuerdo.

Esperar que los ciudadanos escuchen y asuman compromisos a partir de las diferencias y los desacuerdos, es más complicado que aquellos modelos de ciudadanía donde se espera que

los ciudadanos simplemente expresen sus preferencias individuales a través del voto. Pero, por otra parte, también se puede argumentar que los modelos deliberativos son significativos y más atractivos para la ciudadanía. Tanto así, que las investigaciones sobre la democracia deliberativa comprueban que la disposición de los ciudadanos a deliberar es mayor de lo que se suele suponer.<sup>52</sup> Más aún, las personas que menos probabilidades tienen de participar en la política partidaria tradicional son precisamente las más interesadas en involucrarse en otras formas de participación, como foros deliberativos auspiciados por ayuntamientos. En otras palabras, las pautas y ofertas actuales de participación no reflejan la variedad de formas en que los ciudadanos se comprometerían si se les ofrecieran otras oportunidades más atractivas.

Pero, aun cuando estuvieran dispuestos a participar en encuentros deliberativos, no siempre escucharán atentamente y de forma crítica. Esto nos conduce a mi tercera estrategia para la revitalización democrática a través de una ética ciudadana, que consiste en institucionalizar las expectativas de escuchar. Si bien no podemos institucionalizar la escucha en sí misma, podemos institucionalizar la expectativa de escuchar. Aquí también podemos partir por hacer cambios en las aulas escolares. Cada vez que se evalúe la “participación” de los estudiantes, los profesores deberán incluir su capacidad para escuchar a sus compañeros de clase. Formalizar la expectativa de escuchar a los demás es esencial para ayudarlos a reconocer su importancia, aunque establecer claramente estas expectativas no garantiza que se cumpla. Aun así, no es trivial comunicar la expectativa de escuchar, más específicamente, cuándo escuchar y a quién escuchar. También podríamos comunicar estas expectativas a los funcionarios públicos electos, ayudándoles a reconocer que su capacidad para escuchar a sus electores, y a considerar cuidadosamente sus puntos de vista y argumentos, es esencial para su función como representantes.

Este tipo de innovaciones institucionales, destinadas a reunir a la ciudadanía, y a ésta con sus representantes, puede contribuir a crear un círculo virtuoso de involucramiento democrático. Los ciudadanos estarán motivados para hacer el duro trabajo de la democracia, precisamente porque esperan que sus representantes los escuchen; y sus representantes por su parte, escucharán a sus electores, precisamente porque éstos se dieron el tiempo para informarse.<sup>53</sup>

Las investigaciones sobre democracia deliberativa demuestran que cuando a la ciudadanía se le ofrece la oportunidad de participar de manera significativa en política, se ponen a la altura de las circunstancias,<sup>54</sup> porque son capaces de resistir la manipulación y el posicionamiento de las élites, e incluso superar la polarización para razonar con eficacia. Por consiguiente, tiene mucho sentido iniciar un proceso de renovación democrática mejorando las condiciones y las prácticas ciudadanas.

<sup>51</sup> Teresa Bejan, *Mere Civility: Disagreement and the Limits of Toleration* (Cambridge: Harvard University Press, 2017).

<sup>52</sup> Michael Neblo et al., “Who Wants to Deliberate—And Why?,” *American Political Science Review* 104, no. 3 (2010): 566-583.

<sup>53</sup> Kevin M. Esterling, David Lazer, and Michael Neblo, *Politics with the People: Building a Directly Representative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).

<sup>54</sup> Simone Chambers, “Human Life Is Group Life: Deliberative Democracy for Realists,” *Critical Review* 30, no. 1-2 (2018).



APÉNDICE B:  
RECONSTRUIR LA PLAZA PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

## IMPLEMENTAR EL *DEBER DE PROTECCIÓN* A LAS PLATAFORMAS DE REDES SOCIALES

William Perrin

Existe suficiente evidencia de que las redes sociales causan daños de amplio espectro en muchos países. Éstos van desde disuadir a mujeres para que participen en la vida pública, el abuso racial, religioso y sexual -a menudo ilegal- la explotación y el abuso sexual de niños, y la profunda perturbación de los procesos políticos, hasta amenazas a la seguridad nacional, fraudes económicos y daños más amplios a los consumidores. Los problemas causados por los medios de comunicación en línea son tan profundos que sólo una solución política sistémica podrá tener éxito, siempre y cuando se sustente en una robusta microeconomía y en equilibrar los derechos de las personas perjudicadas con las de aquellas que tienen derecho a expresarse.

Desde la perspectiva de un economista, el funcionamiento de las empresas que manejan redes sociales, cuyos negocios son esencialmente los datos y la publicidad, genera costos para la sociedad que no son asumidos por los accionistas de esas empresas. Debido a que estos costos son absorbidos por la sociedad, fuera de la empresa, la compañía no tiene incentivos económicos para solucionar el problema. Simplemente siguen produciendo un producto dañino. Para resolver problemas medioambientales la OCDE promueve desde hace unos 40 años el enfoque “el que contamina paga”, como el más eficiente desde el punto de vista microeconómico: los gobiernos cargan los costos sociales a aquellos que los crean mediante impuestos o regulaciones. ¿Qué sistema se podría implementar para que las empresas de redes sociales inviertan en la prevención o la limpieza del daño que causan, respetando al mismo tiempo los derechos de las personas?

Un punto de partida es que todo aquello que una persona observa o experimenta cuando utiliza las redes sociales es el resultado de

varias decisiones que tomó la compañía, como por ejemplo, las que se relacionan con el diseño, con las condiciones del servicio que ofrece y con el software que utiliza; y hay otras decisiones asociadas con los recursos que destina para cumplir con esas condiciones del servicio y actualizar el software. Los diferentes servicios se distinguen puntualmente por estas decisiones que afectan la naturaleza de los daños que provoca.

Las regulaciones que abordan daños causados a la sociedad por empresas han existido desde hace cientos de años. Al principio fueron leyes detalladas y prescriptivas, que con el tiempo tendieron a ser evadidas. Más recientemente, los gobiernos introdujeron estándares más exigentes y difíciles de evadir, que se centran en los resultados de las empresas, obligándolas a adoptar decisiones para cumplir con ellos. A menudo, el regulador orienta los esfuerzos de las empresas para cumplir con esos estándares, pero también cuenta con facultades para sancionarla si no cumple con ellos. La evaluación y la gestión del riesgo pasan a ser fundamentales para estos modelos.

Basado en el trabajo realizado por Carnegie U.K. Trust, el gobierno del Reino Unido propuso un modelo de este tipo para reducir los daños que provocan las plataformas digitales. Sus sugerencias han sido respaldadas por muchos comités y grupos parlamentarios de ese país.

El planteamiento del Reino Unido requiere que el parlamento legisle para que los proveedores de redes sociales tengan el deber legal de adoptar medidas ejecutables para evitar que las personas sufran daños que son razonablemente previsibles. Y propone además que un regulador independiente supervise este proceso. El desempeño de esta obligación se evaluará según resultados cuyo enfoque es duradero y sistémico. Este “deber de protección” tiene una relación lejana con aquel que se relaciona con los agravios que operan en el ámbito del derecho consuetudinario. Pero en este caso, en lugar de los tribunales, el parlamento norma el *deber de proteger* de un tipo de persona hacia otra, y que un regulador sea la entidad encargada de supervisar su buen cumplimiento.

Este enfoque basado en los sistemas deja de lado las responsabilidades asociadas a los contenidos. Y se pregunta más bien, si los sistemas por los que pasa el contenido, según los resultados obtenidos, fueron sometidos a análisis de riesgo, y si son adecuadamente gestionados y aptos para cumplir con sus propósitos.

Como se puede apreciar, se trata de una mirada muy distinta a la censura estatal, o a la que se observa en la regulación de la radiodifusión o la prensa. En las propuestas del Reino Unido, el regulador estaría sujeto a la Convención Europea de Derechos Humanos exigiéndole que equilibre los derechos de las personas. El regulador se financiaría, como es habitual en Europa, mediante una combinación de dinero proveniente del gobierno, y de los gravámenes que se imponen a las empresas reguladas.

Los desafíos que enfrenta esta propuesta se deben al inmenso éxito comercial de las empresas estadounidenses que exportan el modelo regulatorio de ese país en materia de responsabilidades y regulación de plataformas. Sin embargo, es posible inscribir a cientos de millones de suscriptores en plataformas que responden a un sistema regulatorio distinto que plantea responsabilidades extremas, como lo demuestra la empresa china TikTok.

Hasta que Estados Unidos cambie su legislación, lo que parece poco probable, las naciones y bloques comerciales manejarán una diversidad de regulaciones. Si bien las empresas de redes sociales deberían asumir los costos externos que resultan de sus acciones, los beneficios que ofrecen se podrían ver menguados por este conjunto desarticulado e ineficiente de normatividades.

Al parecer, la Comisión Europea intenta instaurar un *deber de protección* mediante una nueva Ley de Servicios Digitales relacionada con la responsabilidad intermediada. Por su parte, un grupo de expertos del gobierno francés recomendó a su gobierno un enfoque similar. Esto significa que cuatro miembros del G7 se someterían a un régimen similar. Alrededor del mundo, las naciones y los bloques comerciales examinan cómo enfrentar estos temas. India adelanta proyectos legales relacionados con la responsabilidad de las plataformas. Irlanda, hogar por defecto de los beneficios fiscales para las empresas de tecnología en Europa, está a punto de publicar propuestas relacionadas con contenidos en línea. Australia examina constantemente cómo proteger a los niños, y Nueva Zelanda explora nuevas leyes tras la masacre de Christchurch. Canadá también observa su sistema regulatorio. Y China por supuesto, tiene su propio régimen distintivo para regular las redes sociales. Los Estados Unidos en cambio, en parte por instinto y en parte debido a lo anterior, intenta cocinar su propio régimen de baja responsabilidad.

Los Estados reconocen que hay un problema, pero no hay un acuerdo universal sobre cómo resolverlo. Tampoco hay mecanismos de armonización global. A diferencia de las rondas comerciales, incluso cuando son asimétricas, donde se hacen concesiones mutuas, las externalidades negativas generadas por las empresas tecnológicas estadounidenses, y cada vez más las chinas, impactan en otras naciones que reciben pocos beneficios; ni siquiera obtienen ingresos fiscales significativos.

Los Estados sobre los que recaen estas externalidades siguen elaborando políticas, y los que crean estas externalidades se encuentran atados a sus propios regímenes internos. Hay poca comprensión multilateral de las posturas de cada quien. Impulsar el *deber de protección* hacia el ámbito multinacional exige un foro

que refleje estas condiciones. Los intentos supranacionales para abordar estas cuestiones de manera consensuada, en particular a través de las Naciones Unidas, son débiles. Los foros relacionados con la gobernabilidad de Internet donde participan los gobiernos han demostrado ser tertulias, que en el mejor de los casos sólo atienden cuestiones técnicas muy específicas. Por otra parte, un enfoque comercial puede ser demasiado prematuro, ya que los participantes aún no han formulado sus posturas desde las cuales puedan negociar. Por lo tanto, lo que parece más apropiado es un enfoque multilateral de intercambio de información, pero en un entorno formal, bien establecido, y apoyado por una sólida secretaría. Podemos encontrar algunas analogías recientes de iniciativas relacionadas con la economía digital y los impuestos: son foros multilaterales y labores tipo Sherpa, que adelantan el entendimiento mutuo en cuestiones técnicas, aunque no lleguen finalmente a acuerdos que tal vez deban ocurrir en el futuro cercano, después de pasar por procedimientos de trabajo más arduos.

En la actualidad el entendimiento multinacional mutuo de las posiciones que manejan los reguladores es escaso, o de plano inexistente, entre otras razones porque estas posturas se encuentran en pleno proceso de formación. Sin ellas no es posible pasar a un debate profundo sobre un régimen multinacional. Una postura de referencia ideal contra la cual se podrán ir evaluando los nuevos enfoques nacionales es el *deber de protección* cuya aplicación corra por cuenta de un órgano regulador.

La OCDE tiene un largo historial de cooperación con los países que estudian propuestas normativas, y ha investigado cuestiones digitales durante decenios. La secretaría de la OCDE cuenta además con un sólido historial de elaboración de documentos comparativos y neutrales, que analizan una variedad de posiciones políticas nacionales sobre una serie de cuestiones; en 2016 organizó la última reunión de ministros del sector digital. Por otra parte, la OCDE acostumbra incluir a países no miembros, como China e India. Se trata de una organización bien posicionada para convocar a conversaciones sobre regulación, donde el *deber de protección* podría ser utilizado como el foco comparativo central de estos encuentros.

Solicitamos que en 2020 la OCDE celebre una reunión de ministros encargados de regular las redes sociales, con el objeto de examinar, desde la perspectiva de una regulación económica racional, la gestión de los costos externos que provocan las plataformas de Internet. China y la India, que no son miembros de la OCDE, tienen una relación de trabajo con ella, por lo que deberían ser incluidos explícitamente en el proceso. La OCDE debería presentar el *deber de protección* instrumentado por un regulador como el punto de partida referencial que centre el debate, e iniciar un proceso de discusión y negociación entre los países y bloques comerciales, con independencia de que cada quien siga avanzando hacia la fijación de su propia postura. Los resultados esperados de este proceso deberían ser una mejor comprensión de los modelos en uso y que están disponibles para los gobiernos y, muy probablemente, una mayor adopción del *deber de protección*. Este entendimiento podría, en sí mismo, mejorar los resultados de la normatividad en una serie de naciones, y serviría luego como sustento para debatir sobre temas comerciales que parecen destinados a ocurrir en el futuro.

APÉNDICE B:  
RECONSTRUIR LA PLAZA PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

# FINANCIAR MEDIOS DE COMUNICACIÓN RESPONSABLES MEDIANTE UNA REFORMA FISCAL PARA LOS GIGANTES DE INTERNET

Tom Steinberg



Lento pero seguro, las autoridades fiscales del mundo se acercan a los gigantes de Internet. El revestimiento de teflón contra los impuestos de estas empresas (compuesto por una potente combinación de estructuras multinacionales y el polvo de hadas de la innovación) empieza a desgastarse, y los recaudadores de impuestos se les están empezando a pegar.

Recientemente, la OCDE endosó propuestas para recaudar impuestos en aquellos países donde los gigantes de Internet realmente ganan dinero en lugar de hacerlo en aquellos donde registran, técnicamente, ese dinero. Si esas reformas se aplicaran tan solo a medias, los países que tienen grandes poblaciones con usuarios de Internet ricos aumentarían considerablemente sus ingresos fiscales. Las compañías como Amazon, Apple y Google han sido finalmente atrapadas. Amazon por ejemplo, no puede abandonar un país protestando por un “sistema fiscal inaceptable” sin perder ingresos sustanciales. Peor aún, al abandonar un país crea un vacío que permite incubar a poderosos rivales. Basta observar lo mal que les fue a Google y a Facebook con los mimados

gigantes chinos de Internet. Se destruyeron los viejos escudos que protegían a las grandes empresas de Internet para no pagar voluminosos impuestos gracias a la buena voluntad política. Vilipendiados incluso por las organizaciones políticas que más se benefician por su conducta, nadie en el medio político quiere ser visto como amigo de estos gigantes digitales. Además, es mucho el capital político que se puede obtener haciendo fila para pegarlos en la boca.

La presente recomendación no es un argumento para aumentar los impuestos de estos negocios tecnológicos multinacionales, porque damos por sentado que las reformas fiscales están llegando inexorablemente, aunque de manera lenta y desigual. No sabemos exactamente cuándo golpearán primero, o qué tan exitosas serán. Tampoco sabemos qué gobiernos serán capturados y dejarán de cobrar impuestos, alejándose del tema con el rabo entre las piernas gracias a la poderosa capacidad de cabildeo de estas empresas. Pero en varios países ricos el timón del barco apunta hacia una sola dirección: incrementar el pago de impuestos locales.

Esta recomendación se refiere más bien a discutir el destino de los ingresos que resulten de estas reformas. En una época de grandes deudas nacionales y ciudadanos insaciables, no cabe duda de que el primer instinto de los políticos será invertir estos nuevos ingresos en los objetivos de siempre: escuelas, hospitales, maestros, soldados, etc. A pesar de lo atractivo que resultan estas prioridades políticas, queremos presentar aquí el argumento de que parte del nuevo dinero que se recaude gracias a los impuestos que se aplicarán a las grandes empresas digitales debería orientarse, específicamente, a atender algunos de los daños sociales que estas empresas causan. Así pues, de la misma manera que los impuestos relacionados con la contaminación ayudan a disuadir a las empresas para que dejen de contaminar, y al mismo tiempo generan fondos para limpiar el desorden ambiental, ha llegado la hora de que los impuestos que se le apliquen a las empresas de Internet se destinen a mitigar algunos de los daños que generan.



Son varias las áreas problemáticas que merecen inversiones y que podrían atribuirse de manera plausible al auge de las grandes multinacionales digitales. Pero el problema que merece la mayor atención y urgencia es el colapso del periodismo, especialmente el tipo de periodismo que demanda rendición de cuentas a los poderes locales y regionales.

Los medios de comunicación locales se han derrumbado debido a que el tradicional apoyo que recibían de la publicidad fue transferido a las empresas de Internet, con sede en California y residencia fiscal en la República de Irlanda.

El costo social de este colapso es enorme: grandes franjas de países que antes contaban con importantes medios locales de investigación periodística ahora prácticamente no tienen ninguno. Esta falta de escrutinio permite que la mala conducta y la mala administración a nivel local y regional hagan de las suyas, sin ser detectados y sin repercusiones.

El dinero de la publicidad local se solía desplazar desde los negocios locales hacia los periódicos locales. Y los periódicos utilizaban una parte de ese dinero para pagar investigaciones y producir otras formas de “noticias duras”. Pero ahora, este dinero fluye hacia las multinacionales que no generan conocimiento ni rendición de cuentas locales. Sostenemos aquí que ha llegado el momento de recuperar parte de ese dinero de las empresas que socavaron la industria periodística local, para financiar investigaciones y noticias duras, que de otro modo nunca se producirán.

Para lograr este cometido, será necesario cabildear, de manera focalizada y sostenida, mientras se llevan a cabo las reformas fiscales de largo plazo, que habrán de ejecutarse de todos modos. Se aproxima una oportunidad particularmente única para argumentar que las grandes empresas de Internet deben ayudar a financiar a los medios de comunicación locales, porque su crecimiento se ha sustentado en la destrucción de algo que era, desde el punto de vista social, extremadamente valioso e importante. Deberíamos estar cabildeando, desde ahora mismo, para que los gobiernos aparten y etiqueten parte de este dinero fresco que provendrá de los impuestos. Pero debemos ser realistas respecto al tiempo que tendremos para cabildear; es muy probable que tengamos que impulsar un proceso político que podría demorar una década, o más.

Se trata de un viaje muy complicado. Una vez superada la enorme tarea de legislar para recaudar nuevos ingresos fiscales, sólo habremos resuelto la parte “fácil” del problema. El público sospecha de los gobiernos, que son los que fijan la agenda de las noticias, y cualquier cosa que huela a “propaganda gubernamental” estará muerta, en términos de credibilidad, antes de que empiece.

Por lo tanto, los legisladores deben tomar en serio el reto de establecer un sistema, basado en los impuestos, para financiar a los medios de comunicación locales, evitando decisiones sesgadas y sin que se termine por favorecer a quienes pagan esos impuestos.

En la era de las noticias falsas, es muy difícil, pero no imposible, conquistar la confianza ciudadana para crear esta nueva institucionalidad.

La forma en que la BBC mantiene su independencia del gobierno en el Reino Unido, sin dejar de ser un organismo público, es un modelo antiguo del que se pueden extraer algunas lecciones. También podemos aprender de instituciones más modernas que se desempeñan con una transparencia radical.

La nueva organización que distribuya estos fondos debe ser excepcionalmente transparente en sus decisiones y operaciones, y habrán de someterse regularmente al escrutinio público. Debería estar diseñada en torno a Internet, y ser responsiva al modo en que los usuarios de esta red adquieren y pierden confianza en las instituciones.

Durante mucho tiempo no se sabía si Internet destruiría el periodismo que exigía rendición de cuentas locales, o si simplemente sería transmutado. Veinte años después de la creación de la web, es cada vez más evidente que el resultado final fue su destrucción generalizada en muchos lugares. Por lo tanto, es necesario iniciar un proyecto deliberado para reconstruir lo que se ha perdido, y aunque no sepamos a ciencia cierta qué vendrá, no se trata de una simple recreación de lo que existía antes.

Es necesario iniciar un proyecto deliberado para reconstruir lo que se ha perdido, y aunque no sepamos a ciencia cierta qué vendrá, no se trata de una simple recreación de lo que existía antes.

APÉNDICE B:  
RECONSTRUIR LA PLAZA PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

## UNA OPCIÓN PARA FINANCIAR EL PERIODISMO DE INTERÉS PÚBLICO

Emily Bell y Karen Kornbluh

Hoy en día, la democracia es desafiada por las estructuras de los medios digitales debido a que los medios de interés público -particularmente el periodismo local- se redujeron drásticamente y fueron reemplazados por verdaderos “molinos de contenidos en línea”. No obstante, un marco integral que aborde sistemáticamente el financiamiento, la transparencia y la distribución, puede restaurar al periodismo para que ocupe el lugar que le corresponde como un cuarto poder que protege la verdad, obliga al poder a rendir cuentas y permite deliberar y tomar de decisiones democráticas y efectivas.

Existen varios modelos emergentes para revitalizar el periodismo de interés público. Dado el declive del modelo tradicional, cuyos ingresos provenían de la publicidad, los sitios web de noticias independientes recurren cada vez más a las suscripciones y a la filantropía. Sin embargo, sostenemos que hay un precedente, una necesidad y una capacidad para construir un sólido modelo de financiamiento público que apoye el periodismo de interés público en la Era Digital.

En los albores de la radiodifusión, las democracias occidentales crearon servicios públicos de radio, entre ellos la BBC en el Reino Unido, y la National Public Radio en los Estados Unidos para proporcionar noticias, información científica y programas culturales. Estos servicios recibieron financiamiento público y medios para diseminar sus contenidos. Se trata de un modelo que puede ser adaptado para asegurar noticias e información que son necesarias para la democracia en el nuevo entorno de los medios de comunicación. No se pretende retroceder el reloj del tiempo sin más, ni financiar a las instituciones dominantes de los tiempos previos a las redes sociales, ni se aspira a crear un nuevo servicio de noticias

públicas como la BBC. En su lugar, proponemos crear un fondo para los medios de interés público. El financiamiento de este fondo podría originarse en una tarifa que se les aplicaría a las plataformas digitales por sus ingresos publicitarios.<sup>55</sup> De este modo, los cuasi monopolios que socavaron el anterior modelo de negocio del periodismo estarían compartiendo parte de sus ingresos. Se trata, en esencia, de una suerte de “impuesto al pecado” sobre los ingresos derivados del perjuicio causado al ecosistema de la información. Estos ingresos se destinarían al periodismo de interés público.

Los medios que cumplan con los estándares de un periodismo independiente, local y confiable, podrían recibir financiación. El conjunto de estándares que se podrían utilizar son los que establece el Código de Principios de las Redes Internacionales de Verificación de Datos, que se refieren a compromiso como los siguientes:

- No partidismo e imparcialidad.
- Transparencia de las fuentes.
- Transparencia del financiamiento que recibe la organización.
- Transparencia de la metodología.
- Políticas abiertas y honestas de rectificación.

Pero financiar productos no es suficiente. Al igual que en el contexto de la radiodifusión, es necesario proporcionar un medio de distribución en línea (a la radiodifusión pública se le proporcionó espectro). Las plataformas digitales podrían sumar a sus “listas blancas” de beneficiarios a estos nuevos medios de interés público, aunque en los Estados Unidos no es posible obligarlos, bien se podría hacer el esfuerzo para persuadirlos o crear incentivos para que lo hagan.

### EL FRACASO DEL MERCADO TRAS EL DECLIVE DE LOS MEDIOS DE INTERÉS PÚBLICO

Las tendencias del mercado de esta industria evidencian la amenaza que enfrentan los medios de comunicación de interés público, especialmente el periodismo local. Entre 2004 y 2018, en todo el territorio estadounidense,<sup>56</sup> 1.800 periódicos cerraron o se fusionaron, 245 periódicos locales cerraron por completo, y los empleos se redujeron en un 45%.<sup>57</sup> En el Reino Unido, más de 300 periódicos han cerrado desde 2015,<sup>58</sup> mientras que en Australia más de 3.000 periodistas han perdido sus empleos,<sup>59</sup> y se han registrado descensos similares en todos los países de la OCDE.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> Según lo planteado por la profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Rutgers, Ellen P. Goodman, en el programa Digital Democracy 2020 del German Marshall Fund, en Febrero de 2020, tomado de su monografía “Public Media Policy Reform and Digital Age” en *Communications Law and Policy in the Digital Age: The Next Five Years* (ed. Randolph May, Durham: Carolina Academic Press, 2012).

<sup>56</sup> Penelope Abernathy, “The Expanding News Deserts”, University of North Carolina, School of Media and Journalism, <https://www.usnewsdeserts.com/reports/expanding-news-desert/>.

<sup>57</sup> Freddy Mayhew, “UK Local Newspaper Closures: Net Loss of 245 Titles since 2005, New Press Gazette Research,” Press Gazette, 11 de Febrero de 2019, <https://www.pressgazette.co.uk/more-than-40-local-news-titles-closed-in-2018-with-loss-of-some-editorial-275-jobs-new-figures-show/>.

<sup>58</sup> Government of the United Kingdom, Department for Digital, Culture, Media, and Sport, “The Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism,” (London: Government of United Kingdom, 2019).

<sup>59</sup> Commonwealth of Australia, Senate, “Select Committee on Future of Public Interest Journalism,” (Sydney: Government of Australia, 2018).

<sup>60</sup> OECD, Working Party on the Information Economy, “The Evolution of News and the Internet,” OECD, (Paris, 2010).

La causa de este declive es clara. Los ingresos por publicidad que sostenían a los medios locales se desplazaron hacia las grandes plataformas digitales como Google y Facebook que combinadas, capturan el 58% del mercado publicitario estadounidense, seguidas por Amazon, Microsoft y Verizon. La investigación encargada por el gobierno británico a *Cairncross Review*, reconoció que Facebook, Google, y el desplazamiento de los ingresos provenientes de la circulación y la publicidad hacia las grandes plataformas tecnológicas, han dañado de tal forma algunas partes del periodismo que el mercado no los podrá recuperar.<sup>61</sup> Los nuevos guardianes de la información lograron que las soluciones de mercado sean estructuralmente imposibles. Un síntoma reciente de la nueva realidad estructural: la gran cadena de periódicos estadounidense McClatchy Company, nacida en 1857 y que maneja 30 diarios en todo el país, se declaró en bancarota al mismo tiempo que Facebook desplegaba su NewsTab, y Google ofrecía pagar a los puntos de venta. Ante la falta de una solución estructural, el periodismo de interés público seguirá declinando, o se sustentará, apenas, gracias a la filantropía y la buena voluntad. Por lo tanto, la atención debe centrarse en encontrar una solución integral para mitigar el peor de nuestros fracasos en materia de noticias locales y recrear un ecosistema de información saludable.

Es costoso producir periodismo de calidad (debido al precio del talento y a la producción, que incluye investigar, editar y comprobar datos y hechos). Las redes sociales en cambio, publican y distribuyen en línea contenidos no verificados que son más fáciles y baratos de producir que nunca antes. En algunos mercados, particularmente en los Estados Unidos, abogar por subsidios públicos para el periodismo resulta demasiado radical. Sin embargo, un subsidio proporcionado en condiciones de igualdad protege mucho más la independencia de los medios que la idea de que Google o Facebook asuman la función de apoyar directamente al periodismo, seleccionando y financiando ellos mismos a medios específicos.

## RESPUESTAS FALLIDAS ANTE LAS FABRICAS DE CONTENIDOS

El fracaso del mercado para sostener el periodismo de interés público se agrava por el aumento de noticias cuya producción y diseminación es muy barata. Las noticias que se producían por requerimientos sociales, hoy son fabricadas por verdaderos molinos de contenidos, esto es, equipos que se especializan en el desarrollo de audiencias, en intereses partidarios y en lograr metas de ventas que se les exigen a los editores, lo que perjudica al periodismo de alta calidad. La indignación y las teorías conspirativas se han transformado en mecanismos muy eficaces para enganchar a los lectores. Por ejemplo, en un análisis previo a las elecciones parlamentarias alemanas de 2017, BuzzFeed descubrió que siete de los diez artículos más compartidos en Facebook sobre la Canciller Angela Merkel eran falsos.

Además, a los lectores se les hace cada vez más difícil detectar información de mala calidad. Con frecuencia, las plataformas digitales ofrecen noticias partidistas y sitios que alientan visiones conspirativas que vienen acompañadas con artículos de medios independientes, sin ofrecer pistas de ningún tipo para ayudar a los usuarios a identificar qué información es exacta. Los artículos se entregan descontextualizados, sin indicar si se trata de una noticia o una opinión, o si el medio cuenta con un nombre, códigos de ética o estándares de calidad.

El dinero de origen oscuro ha empezado a infiltrarse en las noticias locales con contenidos falsos y engañosos. Una investigación del *Tow Center for Digital Journalism* de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia, descubrió al menos 450 sitios web que distribuían miles de artículos generados por algoritmos y un número menor de historias reporteadas<sup>62</sup> que formaban parte de una red de negocios locales. En los Estados de Michigan, Illinois, Maryland, y otras jurisdicciones de los Estados Unidos aparecen redes de sitios web locales sin nombre ni direcciones que no informan acerca de quiénes son sus dueños ni cuáles son sus fuentes de ingresos. Un grupo similar ha lanzado sitios en los Estados de Tennessee, Minnesota y Ohio, desde donde jalan contenidos sindicados por fuentes conservadoras. Los sitios distribuyen su contenido estableciendo enlaces en páginas públicas. La página oficial del Presidente Trump en Facebook por ejemplo, contenía, en tres ocasiones, ligas con el inexistente *Minnesota Sun*.<sup>63</sup>

Desde las elecciones presidenciales de 2016, las grandes plataformas digitales han hecho esfuerzos para reducir la propagación de desinformación y reducir la que producen los más atroces clickbaits, o cebos para enganchar a los usuarios. Google y Facebook han prometido, cada uno por separado, invertir 300 millones de dólares en diversas iniciativas destinadas a revivir las noticias locales en todo el territorio de los Estados Unidos. Varios estudios han descubierto una disminución de la participación en sitios web listados como sitios de desinformación flagrante. Pero la desinformación políticamente motivada sigue siendo un desafío importante. Facebook, por ejemplo, anunció que su asociación con NewsTab habría de destacar “fuentes confiables”. Pero ha incluido entre ellas a Breitbart un medio que fue dirigido por Stephen Bannon y que publica repetidamente contenidos inexactos e incendiarios sobre inmigrantes, afroamericanos (con una sección denominada “Crímenes negros”) y demócratas.<sup>64</sup>

## EL CAMINO A SEGUIR

El ecosistema de información no tiene por qué seguir deteriorándose provocando efectos desastrosos para la democracia. Si bien la transformación de los modelos de negocio son una amenaza existencial para el periodismo de interés público, el emergente desafío para la democracia no sólo revitaliza, sino que exige, información de alta calidad, como lo demuestra la creciente cantidad de jóvenes talentosos que desean dedicarse al periodismo. Si se pudiera implementar una solución sostenible y de largo plazo, como las adecuaciones que se hicieron durante las pasadas disrupciones tecnológicas, nos estaremos situando frente al amanecer de una nueva edad de oro para el periodismo y la democracia.

<sup>61</sup> Emily Bell, “The Cairncross Review admits what America won’t about journalism,” *Columbia Journalism Review*, 15 de Febrero de 2019, [https://www.cjr.org/tow\\_center/the-cairncross-review.php](https://www.cjr.org/tow_center/the-cairncross-review.php).

<sup>62</sup> Priyanjana Bengani, “Hundreds of ‘pink slime’ local news outlets are distributing algorithmic stories and conservative talking points,” *Columbia Journalism Review*, 18 de Diciembre de 2019, [https://www.cjr.org/tow\\_center/reports/hundreds-of-pink-slime-local-news-outlets-are-distributing-algorithmic-stories-conservative-talking-points.php](https://www.cjr.org/tow_center/reports/hundreds-of-pink-slime-local-news-outlets-are-distributing-algorithmic-stories-conservative-talking-points.php).

<sup>63</sup> Sam Levin, “Facebook promised to tackle fake news. But the evidence shows it’s not working,” *The Guardian*, 16 de Mayo de 2017, <https://www.theguardian.com/technology/2017/may/16/facebook-fake-news-tools-not-working>.

<sup>64</sup> Casey Newton, “Facebook’s Breitbart Problem,” *The Interface*, 28 de Octubre de 2019, <https://www.getrevue.co/profile/caseynewton/issues/facebook-s-breitbart-problem-206787>.



## APÉNDICE B: RECONSTRUIR LA PLAZA PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL

# EL FUTURO DE LA LEGISLACIÓN ANTIMONOPÓLICA

Francis Fukuyama

Como cualquier lector casual de noticias de negocios lo podrá constatar, la ley antimonopolio aplicada a las plataformas digitales se ha convertido en un tema relevante de política pública en los Estados Unidos, después de un prolongado período en el que casi nada se interpuso en el camino para que el gobierno adoptara iniciativas antimonopólicas.

En octubre de 2019, un grupo de unos 40 fiscales generales estatales de los Estados Unidos anunció que estaban siguiendo el ejemplo del Estado de Nueva York, donde se investigaban problemas antimonopolio de las plataformas digitales; el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio, por su parte, dijeron que estaban revisando a Google y Facebook por posibles infracciones a las leyes antimonopolio. Varios candidatos presidenciales demócratas, encabezados por la senadora de Massachusetts, Elizabeth Warren, han incluido programas antimonopólicos en sus propuestas de campaña. Hay pues, buenas razones para que la comunidad jurídica de los Estados Unidos le dé una nueva mirada a este tema que tendrá profundas implicaciones tanto para la economía como para el futuro de la democracia estadounidense.

El marco de referencia relacionado con la competencia que los reguladores y los jueces examinan se estableció durante los decenios de 1970 y 1980, como un subproducto del auge de la economía de libre mercado que promovía la Escuela de Chicago. Como se relata en el reciente libro de Binyamin Appelbaum, *The Economists' Hour*<sup>65</sup>, figuras como George Stigler, Aaron Director y Robert Bork criticaron la aplicación rigorista de las normas antimonopólicas. La mayor parte de sus argumentos eran económicos: la legislación antimonopolio se utilizaba contra empresas que habían crecido demasiado debido a que fueron innovadoras y eficientes. Argumentaron que la única medida legítima de los daños económicos causados por las grandes corporaciones era el menor bienestar de los consumidores, medido por precios o calidad. Y creían que la competencia acabaría por disciplinar incluso a las empresas más grandes. Por ejemplo, la

fortuna de IBM se desvaneció, no por iniciativas antimonopólicas de parte del gobierno, sino por la aparición del ordenador personal. Con el bienestar del consumidor como único parámetro para llevar a cabo una acción gubernamental, fue difícil crear un caso contra compañías como Google y Facebook, porque sus principales productos se entregaban de forma gratuita.

Sin embargo, la crítica de la Escuela de Chicago presentó un argumento adicional: a los redactores originales de la Ley Antimonopolio Sherman, de 1890, sólo les interesaba el impacto económico de gran escala, y no las consecuencias políticas del monopolio. Sostenían que muchas de las medidas antimonopólicas emprendidas en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial se basaron en normas cambiantes y arbitrarias, donde los daños a la economía o a la democracia americana no estaban claramente definidas.

Ante los cambios producidos por la tecnología digital<sup>66</sup>, nos encontramos ahora en medio de un importante replanteamiento de este cuerpo legal que heredamos. Los economistas y los académicos comienzan a cuestionar el estándar del bienestar del consumidor como el único daño causado por la escala de las corporaciones. Las plataformas “precio cero”, como Google y Facebook, han construido enormes negocios gracias a la explotación de los datos de sus usuarios que, en el caso de Facebook en particular, se han vendido, a pesar de las reiteradas promesas de que respetarían la privacidad de sus usuarios.<sup>67</sup> Los consumidores que se sienten perjudicados por la pérdida de su privacidad a cambio de servicios gratuitos, pueden no haber comprendido el trato que hicieron. En otros casos, el daño de gran escala radica en inhibir la innovación, mediante la cual Google y Facebook compran startups que podrían desafiarlas (como DoubleClick o YouTube de parte de Google, o Instagram y WhatsApp de parte de Facebook). El tamaño de la plataforma les permite acceder a los datos de los consumidores, lo que hace muy difícil competir contra ellos; Amazon por ejemplo, es una plataforma que alberga a otros vendedores, y es simultáneamente un vendedor en sí mismo que puede competir contra sus propios clientes.

Pero los daños políticos causados por la gran escala de sus negocios son cuestiones críticas que deben ser consideradas en la aplicación de la legislación antimonopolio. Las redes sociales se han utilizado como armas para socavar la democracia, al acelerar deliberadamente el flujo de mala información, teorías de la conspiración y calumnias. Como resultado de esto, muchas figuras

<sup>65</sup> Binyamin Appelbaum, *The Economists' Hour: False Prophets, Free Markets, and the Fracture of Society* (Boston: Little, Brown, 2019).

<sup>66</sup> See Lina M. Khan, “The Ideological Roots Of America's Market Power Problem,” *Yale Law Journal Forum* 127 (2017); Tim Wu, *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age* (New York: Columbia Global Reports, 2018); Jonathan B. Baker, *The Antitrust Paradigm: Restoring a Competitive Economy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019).

<sup>67</sup> Roger McNamee, *Zucked: Waking up to the Facebook Catastrophe* (New York: Penguin Press, 2019).

políticas han pedido una regulación gubernamental más estricta respecto de la libertad de expresión.

La Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos protege rigurosamente la libertad de expresión. Pero mientras muchos conservadores acusan a Google y Facebook de “censura”, la Primera Enmienda sólo se aplica a restricciones gubernamentales relacionadas con la libre expresión; la ley y la jurisprudencia protegen la capacidad de los particulares, como las plataformas de Internet, para que moderen su propio contenido. Además, el artículo 230 de la Ley de Decencia de Comunicaciones (*Communications Decency Act*) de 1996, los exime de la responsabilidad privada, que de otro modo los habría disuadido para curar sus contenidos.

La capacidad del gobierno de los Estados Unidos para regular el discurso político existe, como lo demuestra la “Doctrina de la Imparcialidad”, o *Fairness Doctrine*, de la Comisión Federal de Comunicaciones (CFC) que en la década de 1970 se utilizó para obligar a realizar coberturas “equilibradas” del discurso político. Pero esta doctrina fue objeto de un ataque sostenido por parte de los conservadores y finalmente fue rescindida en 1987 mediante una decisión administrativa. Es imposible imaginar que la actual CFC articule un equivalente moderno de esta doctrina aplicada a las plataformas digitales debido a que nuestra política se encuentra mucho más polarizada. Llegar a un acuerdo sobre lo que constituye un discurso inaceptable sería, si no legalmente, al menos políticamente imposible.

Los europeos han sido mucho más francos en la búsqueda de enfoques regulatorios y antimonopólicos. La NetzDG alemana, por ejemplo, criminaliza las noticias falsas con duras penas, aunque esa misma severidad podría tener consecuencias escalofrantes para un discurso político legítimo. La legislación europea considera la privacidad como un derecho fundamental, y utiliza el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) para limitar la capacidad de las plataformas para utilizar los datos de sus usuarios. Si bien la ley de competencia europea acepta muchas de las mismas premisas que la estadounidense, es más flexible al permitir soluciones para presuntas violaciones, y ha impuesto grandes multas, tanto a Google como a Facebook.

Un enfoque regulatorio para la moderación del contenido es mucho más problemático en los Estados Unidos. El problema con la autorregulación de las plataformas no se debe a que las empresas privadas sean incapaces de moderar el contenido: no nos quejamos de que el New York Times se niegue a publicar a un teórico de la conspiración como Alex Jones, porque el mercado de los periódicos es descentralizado y competitivo. La cuestión es más bien de escala: una decisión de Facebook o YouTube de no publicar a Jones trae muchas más consecuencias debido al control monopolístico que tienen del discurso en Internet. El gobierno no puede delegar legalmente en una sola empresa privada (controlada en gran medida por un solo individuo) la tarea de decidir qué es un discurso político aceptable. Nos preocuparíamos mucho menos por este problema si Facebook fuera parte de un ecosistema de plataformas descentralizadas y competitivas. Por lo tanto, la

legislación antimonopólica se convierte en una alternativa seria para la regulación estatal para aquellos que están preocupados por el impacto de las noticias falsas y las teorías de la conspiración en la democracia. Los remedios serán muy difíciles de implementar: la naturaleza de las redes es recompensar la escala. Como señala un estudio reciente de la Comisión Europea, las plataformas digitales no compiten por una participación de mercado, sino por el mercado mismo.<sup>68</sup> No queda del todo claro cómo una empresa tipo Facebook podría dividirse horizontalmente, como lo hiciera la AT&T en la década de 1970, ya que un Facebook bebé terminará probablemente, con el pasar del tiempo, ocupando la misma posición que su padre. Se han sugerido otras ideas para aumentar la competencia entre plataformas. Una es facilitar la portabilidad de datos entre las plataformas, mediante el establecimiento de una API compartida, propuesta que se encontrará, inmediatamente, con problemas de privacidad, ya que los amigos que tiene un usuario en la plataforma son parte integral de su perfil. Otra idea es prohibir, o limitar, la adquisición de startups por parte de las grandes plataformas, o prohibirles que se trasladen a mercados paralelos, donde su acceso a grandes cantidades de datos de consumidores les da una enorme ventaja. Se les podría prohibir a las empresas de Internet ser plataformas y al mismo tiempo vendedores en esas mismas plataformas. Estados Unidos podría adoptar reglas de privacidad similares al RGPD, que limitan el grado de monetización generado por los datos de sus consumidores que tienen bajo su control. Finalmente, la ley antimonopólica de los Estados Unidos podría tratar a las empresas de medios de manera diferente a como trata a las grandes empresas de otros sectores, dadas las externalidades políticas que provocan sus contenidos. En el espacio mediático, y dadas estas externalidades, es menos claro que la eficiencia y el bienestar del consumidor sean objetivos primordiales. Si las grandes plataformas fueran consideradas compañías de medios, podrían estar sujetas a una interpretación diferente de la ley antimonopólica existente en los Estados Unidos.

Más allá de las plataformas digitales, la creciente concentración del poder en un puñado de corporaciones extremadamente grandes, que ejercen un control oligopólico o monopolístico sobre los mercados, es un problema para muchos sectores: los productos farmacéuticos, los hospitales, los proveedores de Internet y las empresas de telecomunicaciones, las aerolíneas e innumerables sectores han sido objeto en los últimos decenios de fusiones y adquisiciones que los han situado en posiciones mucho menos competitivas de lo que estaban hace una generación. El economista Thomas Philippon sostiene que la economía de los Estados Unidos frena tanto la innovación como el crecimiento<sup>69</sup> debido a que se encuentra más concentrada que la de la Unión Europea. Y la Unión Europea por su parte, ha sido mucho más franca al impulsar políticas de competencia contra Google, Facebook y otras grandes empresas de Internet. La situación actual en los Estados Unidos es la de un subproducto generado por una revolución intelectual que se dio en la década de 1980, y que ha dejado un legado de jueces y juristas que creen que la legislación antimonopólica es, en gran medida, un tema que no interesa porque hace mucho tiempo que se convirtió en una ley bien establecida. Cambiar esta perspectiva a la luz de los nuevos desafíos que plantea la tecnología digital requerirá, por lo tanto, una revolución intelectual y jurídica similar.

<sup>68</sup> Jacques Cremer et al., *Competition Policy for the Digital Era* (Brussels: European Commission Directorate General for Competition, 2019).

<sup>69</sup> Thomas Philippon, *The Great Reversal: How America Gave up on Free Markets* (Cambridge, MA: Belknap/Harvard University Press, 2019).

## APÉNDICE C: RENOVAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

# REPARAR EL QUIEBRE ENTRE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y EL PÚBLICO

Nathan Gardels

**E**n su libro *Rupturas*, el sociólogo Manuel Castells argumenta que lo que estamos presenciando hoy no es un giro más de los ciclos políticos, sino una ruptura histórica de la relación institucional entre gobernantes y gobernados en las democracias liberales.

Sin embargo, no percibe en el horizonte nuevas relaciones que suplanten las viejas formas de representación salvo fragmentos de antiguos partidos políticos mayoritarios, y populistas advenedizos que compiten por instalar a sus equipos en el poder mediante contiendas electorales en las que creen cada vez menos. Los efectos de la polarización y la parálisis han dividido a casi todas las sociedades en dos, o las han fragmentado en una multitud de tribus, incapaces de alcanzar un consenso para gobernar.

Esta desafección y desconfianza en las instituciones gubernamentales cobra más fuerza que nunca debido al poderío de las redes sociales que han emparejado la cancha de la información para que los aficionados, los profesionales y los expertos participen en igualdad de condiciones. Debido a que estas plataformas se encuentran disponibles para todos, las redes sociales desafían los resguardos de las élites, y no menos importante, la legitimidad de la democracia representativa.

Este auge de las redes sociales presagia una nueva distribución del poder que modifica las reglas del juego de la gobernabilidad. El corolario político de este cambio de poderes es la disposición de la ciudadanía desafecta a tomar ella misma las grandes decisiones a través de plataformas participativas, o mediante la democracia directa de los referéndums e iniciativas ciudadanas en las urnas. La ciudadanía conectada tiende cada vez más a prescindir por completo de la intermediación de quienes gobiernan. Según una encuesta mundial realizada en 2017 por el Pew Research Center, el 66 por ciento de los encuestados prefirió un sistema donde “los ciudadanos, y no los funcionarios electos, voten directamente sobre temas importantes para decidir qué se convierte en ley.”<sup>70</sup>

Hemos visto cómo este sentimiento se transforma en acción no sólo durante el referéndum del Brexit y el voto independentista catalán, sino también ante innovaciones como Decidim, la plataforma en línea de Barcelona concebida como una “alternativa cívica a Facebook” que permite a los ciudadanos participar en decisiones como vivienda, el transporte o la contaminación; lo hemos visto en Italia, durante el año 2018, cuando el Movimiento Cinco Estrellas (*Movimento 5 Stelle*, o M5S), que se sustenta en Internet, consiguió grandes éxitos electorales bajo el lema “participa, no delegues”. En 2019, después de una tensa coalición con el partido antinmigrante La Liga, encabezado por Matteo Salvini, el M5S forjó una coalición con el Partido Demócrata (PD), a pesar de considerar con cierta razón que representaba la vieja política, y que el PD calificaba al M5S, también con cierta justificación, como incompetente y demagógico. Se trata de una coalición política nunca antes vista, donde los defensores de la democracia representativa y los partidarios de la participación ciudadana directa intentan gobernar juntos.

“Nuestra experiencia demuestra, gracias a Internet, la obsolescencia de los partidos políticos tradicionales y del modelo organizacional de la política democrática”, dice Davide Casaleggio, que dirige la plataforma en línea del movimiento M5S, y es considerado como el poder detrás de esta red. “La plataforma que hizo posible el éxito del Movimiento de las Cinco Estrellas se llama *Rousseau*”, explica, “debido a que este filósofo del siglo XVIII argumentaba que la política debía reflejar la voluntad general del pueblo. Y eso es exactamente lo que hace nuestra plataforma: permite que los ciudadanos sean parte de la política. La democracia directa, habilitada por Internet, ofrece una nueva centralidad de la ciudadanía y conduce, en última instancia, a la deconstrucción de las organizaciones políticas y sociales actuales. La democracia representativa -la política intermediada- está perdiendo gradualmente su significado.”

En 2018, la coalición gobernante en Italia creó el Ministerio para la Democracia Directa, el primero de su tipo en la historia que forma parte de un gobierno nacional. Su tarea es gestionar el recientemente establecido derecho ciudadano para iniciar procesos que crean leyes directamente, mediante votaciones, sin pasar por el Parlamento.

<sup>70</sup> Richard Wike et al., “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy,” Pew Research Center, 16 de Octubre de 2017, <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>.



Siguiendo el ejemplo del M5S, una de las demandas clave de los *gilets jaunes*, o Chalecos Amarillos franceses, es que la ciudadanía pueda iniciar procesos de referéndums. Esta iniciativa ha sido aceptada por el presidente Emmanuel Macron, al menos parcialmente para el ámbito local, y con más reticencias para el nacional puesto que exige para este caso, que los ciudadanos recaben firmas y un cierto porcentaje de votos en el parlamento. Macron ha anunciado también que someterá a un referéndum las recomendaciones de la Convención Ciudadana sobre el Medioambiente, para que el público vote la creación de las futuras políticas públicas sobre el tema. Durante varios meses a lo largo de siete fines de semana, los miembros de esta asamblea ciudadana, compuesta por 150 personas elegidas aleatoriamente de un universo de 250 mil, han sido informados por expertos y han deliberado sobre temas como moda chatarra, plásticos, transporte y vivienda. “Esta no es una consulta que pide la opinión de las personas; les estamos pidiendo que produzcan medidas concretas y estructurales, eso es lo original”, dijo Julien Blanchet, quien supervisa el proceso.<sup>71</sup>

“Las personas quieren más democracia. No quieren acatar las leyes sin más, sino participar”, dijo Macron en enero de 2020. El que un país centralizado y estatista como Francia se mueva en esta dirección es indicativo del auge que está teniendo la idea de que los ciudadanos pueden “recuperar el control” a través de la democracia directa.<sup>72</sup>

En 2020, Nueva Zelanda celebrará una serie de referendos sobre la eutanasia, la legalización del cannabis y el aborto, que han denominado “votos de conciencia”, para orientar la agenda parlamentaria sobre estas cuestiones.<sup>73</sup>

También en 2020, James Fishkin, el gurú de los sondeos de la Universidad de Stanford, ha sido invitado a Islandia para asesorar en la redacción de una nueva Carta Magna, donde deberá mediar entre un documento de origen popular y la constitución existente.

Todo el episodio de Brexit ha convertido a algunos políticos tradicionales de larga data en promotores de encuentros deliberativos.

“La confianza en nuestras democracias representativas se ha derrumbado porque los partidos políticos ya no cumplen con su función tradicional de recabar y luego conjuntar la opinión pública para crear un consenso informado”, dice el ex Primer Ministro del Reino Unido, Gordon Brown. “En su lugar, Facebook, Twitter, y nuestras redes sociales dan la impresión de que contamos con una democracia directa, que elude a las instituciones representativas, permitiendo así que dirigentes y dirigidos se comuniquen entre ellos en igualdad de condiciones.”

Y continúa: “En el mejor de los casos, nuestras redes sociales son un juego de gritos sin árbitro, y en el peor de ellos, una cámara de eco que aísla y reverbera los puntos de vista más extremos. Podrán transcurrir muchos años para reconstruir el sistema de partidos. Mientras tanto, podemos tratar de crear una democracia directa bien informada a través de asambleas ciudadanas que reúnen, en una suerte de microcosmos, a personas que le dedican tiempo a escuchar evidencias, a interrogar a expertos, y a desafiar las opiniones de las facciones...estoy seguro que habremos de descubrir (a través de plataformas ciudadanas) que somos mucho más tolerantes, juiciosos y abiertos que los extremistas que dicen hablar en nuestro nombre.”<sup>74</sup> Tras el Brexit, el Parlamento escocés encomendó la creación de una asamblea de ciudadanos para discutir opciones y caminos a seguir para que Escocia se independice del Reino Unido.

En un editorial del 11 de agosto de 2019, el *Financial Times* respaldó el creciente atractivo de la democracia deliberativa: “Cuando la polarización de opiniones convierte las normas democráticas en una fuente de parálisis, demasiados votantes sienten el impulso de recurrir a líderes que utilizan esas normas sólo para revestir su afán por hacerse del poder. Pero la democracia no se encuentra desamparada. Las instituciones que combaten la polarización deben innovar. Para mantenerse fieles a su justificación democrática, deben orientarse en la dirección del desacuerdo razonado, sin silenciarlo. Hay razones para que la democracia sea más deliberativa, no sólo al interior de la clase política sino entre los ciudadanos en general, a través de asambleas ciudadanas -grupos deliberativos que representan al electorado en general...”<sup>75</sup>

Esta tendencia se está afianzando fuera de las antiguas democracias europeas o de los Estados Unidos. En agosto de 2019, activistas de seis continentes se reunieron en Taichung, Taiwán, y manifestaron “un poderoso sentido compartido de que la moderna democracia directa -y herramientas como las iniciativas ciudadanas y el referéndum- debería desempeñar un rol más importante en el mundo. Los sistemas de democracia directa no deben existir por sí mismos como un árbol solitario en un desierto. Deben más bien estar rodeados por una infraestructura democrática y participativa -como las asambleas ciudadanas- que fije claramente las reglas para ejecutar procesos que le garanticen a todas las personas la posibilidad de utilizar los instrumentos de la democracia directa para ejercer sus derechos... Internet y las herramientas digitales permiten que la democracia directa sea más robusta, accesible y transparente, como lo hemos visto aquí en la ciudad de Taichung, que cuenta con una plataforma móvil de transparencia gubernamental que recoge las ideas de los ciudadanos.”<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Angelique Chrisafis, “Citizens’ assembly ready to help Macron set French climate policies,” *The Guardian*, 20 de Enero de 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/10/citizens-panels-ready-help-macron-french-climate-policies>.

<sup>72</sup> Robert Williams, “France’s President Calls For a Referendum on Climate Change,” *Bloomberg*, 10 de Enero de 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-10/france-s-president-calls-for-a-referendum-on-climate-change>.

<sup>73</sup> Charlotte Graham-McLay, “New Zealand is Tackling Hot-Button Liberal Issues in One Scoop,” *New York Times*, 16 de Noviembre de 2019, <https://www.nytimes.com/2019/11/26/world/asia/new-zealand-euthanasia-cannabis-abortion.html>.

<sup>74</sup> Gordon Brown, “Divisive Us v Them nationalism is biggest threat to Union in 300 years,” Gordon and Sarah Brown, 25 de Junio de 2019, <https://gordonandsarahbrown.com/2019/06/gordon-brown-divisive-us-v-them-nationalism-is-biggest-threat-to-union-in-300-years/>.

<sup>75</sup> Editorial Board, “Deliberative Democracy is just what Politics needs,” *Financial Times*, 11 de Agosto de 2019, <https://www.ft.com/content/6bc199c8-b836-11e9-96bd-8e884d3ea203>.

<sup>76</sup> *ibid*.

Audrey Tang, la Ministra Digital transexual de Taiwán lidera el camino. Ella dirige el “hackathon presidencial”, una iniciativa que surge como consecuencia del movimiento estudiantil Girasol en el año 2014, y que involucra a casi 10 millones de ciudadanos cada año, gracias a una plataforma de deliberación digital que consensua temas claves para orientar la política parlamentaria y gubernamental. La consigna de su oficina es “datos colaborativos” mediante una “transparencia radical”, en lugar del control centralizado de los datos.

La ministra Tang ofrece la siguiente coda para la participación ciudadana asistida por la tecnología, como alternativa a la plantilla de aplicaciones que proporciona Silicon Valley:

**Cuando veamos “Internet de las cosas”,  
hagamos de ella una Internet de los seres.**

**Cuando veamos la “realidad virtual”,  
hagámosla una realidad compartida.**

**Cuando veamos “aprendizaje automático”,  
hagámoslo aprendizaje colaborativo.**

**Cuando veamos “experiencia de usuario”,  
hagámoslo sobre la experiencia humana.**

**Cuando escuchemos “la singularidad está cerca”,  
recordemos: la pluralidad está aquí.**

En Chile, tras meses de manifestaciones que forzaron al gobierno a plantearse una nueva constitución, los ciudadanos exigieron que antes de que la medida sea sometida a votación en un referéndum, se les dé voz y voto en asambleas ciudadanas locales. Tanto el gobierno como los grupos de ciudadanos han invitado a Fishkin a Santiago, para mediar en estas deliberaciones.

En México, el presidente populista de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, ha llamado a ejercer la “democracia participativa”, al convocar a una serie de “consultas” a pesar de que hayan sido ampliamente criticadas como manipulaciones que persiguen reforzar la agenda presidencial. El nuevo presidente de Túnez, el abogado constitucional Kais Saied, ha propuesto el establecimiento de consejos deliberativos locales no partidistas, para que elijan consejeros regionales quienes, por su parte, elegirán a los miembros del parlamento, creando así una combinación de democracia directa y elecciones indirectas, cuyo objetivo es devolver el gobierno a la ciudadanía e impedir que el sistema se vea bloqueado por los partidos políticos.

El ex primer ministro griego, George Papandreou, recorrió todo el camino al solicitar una “cuarta rama de gobierno” dominada por los ciudadanos. “Esta nueva rama deliberativa, donde todos los ciudadanos podrán participar -el ‘demos’-, se situaría a un lado de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial”, escribió.<sup>77</sup>

## EL SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN

Antes de seguir, es importante definir en medio de esta coyuntura qué se entiende aquí por la demanda de participación. No se trata de que las personas estén movilizadas permanentemente y se conviertan en activistas, o que dediquen todo su tiempo libre a estudiar los diversos asuntos y acudan en masa a votar a todos y cada uno de los referéndums. El ciudadano medio se encuentra generalmente demasiado ocupado con su trabajo y su familia como para participar de forma activa y continua en la política, y no hay indicios de que quiera modificar esta situación. La demanda de “participación”, como forma de “recuperar el control”, es una *expectativa confiable* de que los procesos que conducen hacia decisiones que afectan nuestras vidas, permitan escuchar y sopesar todas las voces y puntos de vista. Si las instituciones representativas y sus procedimientos operacionales son percibidos como imparciales e inclusivos, los ciudadanos reconocerán la justeza de los resultados en las disputas por las ideas y los intereses, aunque para lograr consensos terminen del lado de los perdedores, o hayan conseguido sólo la mitad de lo que pretendían. Sería exagerado afirmar que un sistema funciona mejor cuando se dan “perdedores felices”. Es más apropiado afirmar que la ciudadanía no se desconectará del sistema cuando acepte la legitimidad de un proceso, porque no excluyó sus propias preocupaciones.

El creciente atractivo de la democracia directa es precisamente este: los ciudadanos sabrán que cuentan con un espacio disponible que los “representa” ante la eventualidad de que sus representantes electos sean capturados por poderes fácticos, o que no estén dispuestos a atender asuntos que son primordiales para las personas.

Como informa Bruno Kaufmann, “113 de los 117 países democráticos del mundo ofrecen a sus ciudadanos derechos, legal o constitucionalmente establecidos, para presentar iniciativas ciudadanas, referéndums, o ambos. Y desde 1980, aproximadamente el 80 por ciento de los países del mundo han realizado al menos un referéndum o votación popular sobre algún asunto legislativo o constitucional. De todas las votaciones populares de la historia, más de la mitad ocurrieron en los últimos 30 años. En mayo de 2019 se celebraron casi 2.000 de esas votaciones: 1.075 en Europa, 193 en África, 192 en Asia, 187 en las Américas y 117 en Oceanía.”<sup>78</sup>

La explosividad de las prácticas democráticas directas y participativas en los niveles locales y provinciales, argumenta Kaufmann, está relacionada con el auge del autoritarismo populista. “La frustración con los sistemas democráticos se incrementa en el ámbito nacional”, y agrega que, “efectivamente, algunas personas se sienten atraídas por el populismo. Pero parte de esa frustración se canaliza a través de una energía positiva que persigue democracias locales más directas y democráticas.” Algunos lo llaman “liderar desde abajo”.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> George Papandreou, “We Need a Fourth Branch of Government,” *New York Times*, October 8, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/08/opinion/fourth-branch-of-government.html>.

<sup>78</sup> Bruno Kaufmann and Joe Matthews, “Democracy doomsday prophets are missing this critical shift,” *Washington Post*, May 8, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/05/08/direct-democracy-is-thriving/>.

<sup>79</sup> *ibid.*

## CUANDO LA DELIBERACIÓN ENTRA EN JUEGO

Suiza, y muchos estados de la Unión Americana como California, y ciudades de todo el mundo han recurrido durante mucho tiempo a iniciativas de voto ciudadano como un mecanismo de democracia directa. Sus resultados han sido variados, y a menudo perjudiciales. Pero esta nueva oleada es cualitativamente diferente a las anteriores debido al alcance y escala de la conectividad social que fortalece el proceso. Es más, la democracia directa en la Era Digital, sin mediaciones, funcionará de manera similar a las redes sociales. Una plataforma que abarcará lo bueno, lo malo, y lo feo, no sólo para difundir ideas innovadoras que responden a las preocupaciones de los ciudadanos, sino también para los blogs de las turbas malhumoradas, los sentimientos de odio, los hechos alternativos, las mentiras descaradas, los delirios utópicos y cosas peores. Pero el genio está ahora fuera de la botella, y no volverá a las modalidades y conceptos de gobiernos democráticos que han prevalecido desde el siglo XVIII.

Todo esto presenta una paradoja para la gobernabilidad en la Era Digital: en la medida en que la participación crece, mayor será la necesidad de establecer contrapesos de imparcialidad y de contar con instituciones que procesen la cacofonía de voces, que resuelvan el diluvio de información impugnada, que negocien compensaciones justas entre el cúmulo de intereses en conflicto, y que se deshagan del pensamiento mágico o la xenofobia que acompaña el sentimiento popular de la red. En esta nueva era de poder distribuido, el contrapeso de la deliberación es tan esencial para la sobrevivencia de las repúblicas, como la participación directa de los ciudadanos en el gobierno.

La Era Digital exige poner en práctica la inteligencia colectiva, para una “deliberación fría y sobria” que “amplíe la visión del público” mucho más que en épocas anteriores, cuando se diseñó el marco constitucional de la democracia liberal que conocemos, como fue el caso de los Padres Fundadores de los Estados Unidos. Si el espíritu de la disrupción digital ha sido “moverse rápido y romper cosas”, el contrapunto para la democracia del siglo XXI habrá de ser “moverse deliberativamente y arreglar las cosas”.

## CUANDO LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL SE ENCUENTRA CON LA POLÍTICA

Jamie Susskind, el autor de *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*, adopta una visión aún más amplia del efecto que ejerce la tecnología digital en el autogobierno, al situarla en su contexto histórico. El autor advierte que el advenimiento de la inteligencia artificial (IA) puede, potencialmente, disminuir y mejorar la calidad de la gobernabilidad democrática, en lo que respecta a la deliberación, la toma de decisiones, la administración pública y la aplicación de las leyes.

“La deliberación”, escribe, “es el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad discuten cuestiones políticas para encontrar soluciones que puedan ser aceptadas por todos, o

por la mayoría de las personas razonables. Internet modificó la naturaleza de los foros que utilizamos para deliberar. Para los ciudadanos comunes, una cantidad creciente de discursos políticos se dan en plataformas digitales controladas por sus dueños, que son corporaciones privadas. Las primeras consecuencias de esta situación se vuelven cada vez más claras, debido a la polarización y la fragmentación entre facciones rivales y a la proliferación de “noticias falsas”. Otra fuente de creciente inquietud se refiere a las decisiones que toman las entidades privadas respecto de quiénes pueden participar en el proceso deliberativo y quiénes serán bloqueados o vetados; qué puede decirse, y qué está prohibido, y cómo pueden decirse las cosas (por ejemplo, en no más de 280 caracteres, etc.). Susskind considera la posibilidad de una “perspectiva de largo plazo más radical, pero de ninguna manera fantasiosa” donde “los humanos (dejan) de ser los únicos participantes en el proceso deliberativo. Es importante reconocer que los bots del futuro deliberarán de tal forma que podrán rivalizar, e incluso superar, los niveles de sofisticación humana.” Y argumenta que la deliberación aumentará en la medida en la que la IA sea capaz de agregar preferencias colectivas y discernir patrones mejor que los humanos. Más y mejores datos no pueden sino mejorar los procesos para tomar decisiones.

Luego pasa a la noción de democracia *directa*, “ignorada durante siglos por el tamaño y la complejidad de las políticas modernas”. Y agrega que es posible “aunque no necesariamente deseable, que los ciudadanos en el futuro puedan votar sobre varias políticas al día, usando teléfonos inteligentes, o lo que los sustituya. También será posible que las personas deleguen su voto sobre ciertas cuestiones a otras personas o entidades en las que confía. Por ejemplo, permitir que un consorcio de médicos, enfermeras y grupos de pacientes vote en su nombre sobre cuestiones relacionadas con políticas sanitarias. Esto es lo que se denomina “democracia líquida”.

Para Susskind, la gran pregunta para la democracia del futuro es cómo incidirán en la forma en la que nos gobernaremos, los sistemas que cuantifican y procesan cantidades masivas de datos que “Internet de las cosas” recopila e integra desde miles de millones de dispositivos conectados.

## Participación sin populismo

Hoy, la tarea más urgente es descubrir cómo explotar los nuevos instrumentos que nos ofrece la Era Digital, y aplicar prácticas innovadoras de deliberación para reparar la brecha de desconfianza entre las instituciones representativas y el público. Habrá que integrar las redes sociales, la IA y la democracia directa al sistema político mediante el establecimiento de nuevas prácticas e instituciones de mediación que complementen y compensen la decaída legitimidad de la democracia representativa. Esta modalidad evolucionada de democracia para el siglo XXI puede denominarse “participación sin populismo”.



## MARCO FUNDACIONAL: MÁS ALLÁ DE LAS URNAS

Al concebir un nuevo diseño institucional para la gobernanza del futuro debemos regresar a los principios originarios. El filósofo y teórico político, Philip Pettit, estableció el marco fundacional. El objetivo de la soberanía popular, decía, es “el control del gobierno por parte de sus ciudadanos”, a través de mecanismos que aseguren el consentimiento de los gobernados. Para que los ciudadanos controlen el gobierno, argumenta, lo que sucede fuera de las urnas es tan esencial como las elecciones. Lo que garantiza una democracia “inclusiva”, que pondera los valores y los intereses de todos los ciudadanos -no sólo mayorías electorales o poderes fácticos- en cualquier proceso de toma de decisiones, son las restricciones operacionales que se ejercen sobre el poder y la imparcialidad de las normas y prácticas de la “colaboración competitiva” y la deliberación. Esta es la distinción esencial entre una república constitucional mixta y la democracia pura, que muchos promueven en la actualidad, y que fue tan aborrecida por los Padres Fundadores estadounidenses, al grado de que Thomas Jefferson la describió como “despotismo electivo”.

El diseño de un sistema de gobierno inclusivo consiste en un “juicio imparcial” que respeta el peso que tienen todos y cada uno de los ciudadanos, incluso en regímenes mayoritarios donde “los intereses y las inversiones afectivas” puedan conducir hacia “divisiones estables, donde algunos formarán parte de minorías más o menos fijas”.

Navegar por los escollos del autogobierno, cuyo objetivo es *la inclusión y el consenso*, requiere mucho más esfuerzo que maximizar los intereses de todos mediante el poder de la negociación. Si no se hace nada más estaremos imponiendo el poderío de la razón o paralizando las facciones. De lo que se trata es de gobernar por medio de un proceso deliberativo, “acotado por razonamientos comunes”, para trascender las divisiones y arribar a consensos.

Como dice Pettit: “La necesidad de que los participantes en el debate público acepten la restricción de invocar aquellas posturas que son aceptadas como relevantes por todas las partes (y no sólo las suyas), conduce a que las personas en una democracia se atengan a las reglas que les permitirán competir entre sí por la victoria. La aceptación de esta restricción podría ser la regla fundamental para la viabilidad de la democracia. Si fuera aceptada, habrá esperanzas de que las personas encuentren un marco común bajo el cual persigan sus fines competitivos y políticos de forma pacífica.”

En esta época de populismos, de polarización y parálisis, cuya tentación es gobernar por medio de plebiscitos, nada es más importante que promover prácticas y construir instituciones cuyos marcos de confiabilidad se sustenten en este tipo de restricciones a la hora de deliberar. Para lograr consensos y compromisos en sociedades diversificadas, se requieren

plataformas imparciales -islas de buena fe y buena voluntad- que rebasen la influencia de los intereses creados, y se aislen de la contingencia electoral donde los que luchan por el poder persiguen ventajas partidarias. En resumen, tomar decisiones, especialmente cuando nos referimos a democracias directas, requiere *despolitizar* las instituciones dentro de las cuales se delibera, aportando hechos comprobados y experticia. Como lo escribiera alguna vez el periodista estadounidense de la Era Progresista Walter Lippmann: “El valor de la mediación de los expertos no es fijar opiniones para coaccionar a los partidarios, sino desintegrar el partidismo.”

No se trata, para ser muy claro, de purgar las perspectivas partidistas y los conflictos reales de la política. Lo que se persigue más bien es asegurar una competencia justa entre distintos intereses y valores, que son la condición necesaria para legitimar decisiones, mediante plataformas de deliberación imparciales y no partidistas; y que el camino más probable para lograr soluciones que comprometan consensos es restringir las pasiones partidarias, gracias a la nueva institucionalidad.

Como sugiere Pettit, ese proceso deliberativo que nutre decisiones legislativas o referéndums, puede plantear la necesidad de remitir asuntos controvertidos a comités de expertos, individuos, o grupo de personas consideradas imparciales, o incluso recurrir a un mecanismo de elección aleatoria, o lotería, entre otros.

Con respecto a estos comités de expertos, conviene destacar el caso de las Comisiones de Cierre de Bases Militares en los Estados Unidos. Debido a que cerrar una base militar trae consecuencias económicas importantes para la circunscripción donde se encuentra, se acordó que resultaba demasiado riesgoso para los políticos decidir sobre el cierre de estas instalaciones. Por eso, en los decenios de 1980 y 1990, se delegó esta decisión a una comisión independiente nombrada por los dirigentes del Congreso, que se integró por ex generales, ex funcionarios locales electos y ex congresistas. Las recomendaciones de la comisión sólo podían ser votadas por el Congreso en su conjunto, sin enmiendas. Esta iniciativa blindó a los legisladores ante cualquier costo político local, y simultáneamente, les permitió tomar decisiones según el interés de toda la nación.

Para ir un poco más lejos, el valor de un gobierno tecnocrático no elegido, como el que presidió Mario Monti como primer ministro de Italia entre 2011 y 2013, es su capacidad para tomar decisiones difíciles y formular políticas de largo plazo en función del interés general de la nación, en vez de adoptar medidas inmediatistas que, típicamente, prevalecen en gobiernos formados por partidos elegidos que suelen representar intereses especiales bien organizados. Es dudoso que las medidas fiscales implementadas por el gobierno de Monti, como recortar beneficios para los pensionados e incrementar la edad de jubilación, se pudieran haber tomado mediante una elección partidista. El hecho de que

la coalición que hoy está en el poder en Italia pretenda rescindir estas medidas pone de manifiesto el principal defecto de un gobierno tecnocrático: carece de legitimidad popular, a pesar de que Monti fue nombrado por un presidente no partidista para dirigir un gobierno que no sólo contaba con una mayoría parlamentaria, sino que, además, aprobó su nombramiento y las reformas que propuso.

La gobernabilidad democrática para legitimar decisiones, puede ser mejorada si se combinan el carácter imparcial y los conocimientos de la tecnocracia, con mecanismos que rebasan al gobierno representativo, equilibrando la administración pública con los mejores y más brillantes y con medidas alternativas avaladas por los gobernados. Una forma de hacerlo es someter las políticas propuestas a una votación pública mediante un “referéndum de confirmación”, que se realizaría después de haber desplegado una amplia consulta pública, a través de asambleas ciudadanas, proceso que podría incluir posibles enmiendas a la propuesta original.

La experiencia de las asambleas ciudadanas en Irlanda muestra cómo un grupo de ciudadanos que expresan y reflejan al conjunto de la sociedad, pueden llegar a un consenso, incluso sobre temas muy emotivos, si son abordados fuera del ámbito electoral. En el caso irlandés, este proceso fue confiado a ciudadanos “como nosotros”, que persuadieron a los votantes para que eliminaran, por amplio margen, una cláusula antiaborto de la constitución que fue sometida a un referéndum.

Según este marco de referencia fundacional, todo nuevo diseño de gobernanza que habilite la participación ciudadana sin populismos, supone el establecimiento de: a) plataformas abiertas para el discurso público que garanticen la fiabilidad e integridad de la información; b) foros robustos para que la ciudadanía exprese sus preocupaciones y fije la agenda política; y c) espacios sin intereses creados, imparciales y “despolitizados”, que permitan deliberar y procesar las preocupaciones populares, a través de la negociación y el compromiso, para crear políticas sólidas y responsivas que habrán de ser sometidas a votación universal en las urnas, o en asambleas legislativas.

### COMPONENTES DE UN SISTEMA HÍBRIDO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DIRECTA + GOBIERNO REPRESENTATIVO

El desafío de las democracias liberales es incorporar las nuevas herramientas tecnológicas y los nuevos procedimientos de deliberación y gestión dentro de un nuevo sistema político, que habrá de ser híbrido, porque estará conformado por la democracia directa y un involucramiento mucho mayor de la ciudadanía con sus representantes en el Estado. Esto incluye:

- Prácticas innovadoras, como el “*crowdlaw*”, que son plataformas digitales que movilizan la “inteligencia colectiva” de la sociedad para que delibere en red y permita de este modo, registrar las prioridades públicas para fijar la agenda, tanto para los legisladores como para quienes impulsan iniciativas ciudadanas y referendos;
- Softwares cívicos interactivos, como Lex Iscritti, utilizado por el Movimiento Cinco Estrellas italiano, que permite a los electores proponer, deliberar e iterar medidas legislativas, directamente con sus representantes electos;
- Asambleas de ciudadanos, jurados relacionados con políticas públicas, y encuestas deliberativas que convoquen de manera aleatoria -incluso a través de sistemas de lotería- a grupos de ciudadanos que expresan el sentir de la población en su conjunto, que escuchan argumentos a favor y en contra, y se les presentan hechos verificados para que consensuen determinados temas. Los resultados de estas deliberaciones pueden servir como recomendaciones para los legisladores, o para quienes voten en un referéndum, o podrán ser también vinculantes, mediante un voto a favor o en contra;
- Procesos deliberativos que ejecutan una “segunda lectura” de iniciativas ciudadanas, o de referendums patrocinados por gobiernos antes de que sean sometidas a votación. Esto se puede lograr mediante:
  - Asambleas de ciudadanos y paneles, como los mencionados anteriormente;
  - Facultar a los órganos legislativos para que negocien con representantes ciudadanos con el objeto de revisar la constitucionalidad de sus propuestas, solucionar problemas, descubrir consecuencias imprevistas y hacer enmiendas que sean coherentes con la intención original. Si se llegara a un acuerdo para abordar la cuestión a través de los legisladores, la iniciativa ciudadana podrá ser retirada; si no hubiera acuerdo, el legislador podrá presentar una propuesta alternativa y someter ambas a una votación pública, sin que la opción ciudadana esté obligada a recabar firmas;
  - Reconfiguración de la cámara alta, o senado, para que funja como un órgano no partidista cuyos integrantes se seleccionan parcialmente por sorteo, y en parte a través de elecciones indirectas o nombramientos, según su experiencia y conocimientos especializados (con el objeto de blindarlos de las presiones que ejercen los grupos de interés en las contiendas electorales). Este nuevo senado sería la institución que instrumenta las “segundas lecturas” de las propuestas presentadas por la ciudadanía y por la cámara baja. Además, estaría facultado, según lo mencionado anteriormente, para

negociar con los proponentes ciudadanos de las iniciativas, para llegar a un acuerdo o presentar una iniciativa alternativa que compita con aquella en un proceso de votación popular.

- Crear una Asamblea Ciudadana Europea, como una segunda Cámara del Parlamento Europeo. Los pasos para lograr este objetivo incluirían un “Proyecto de Ley Ciudadana”, bajo el actual proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), que mandata un debate y un “voto indicativo” sobre el tema en el Parlamento de la UE antes de que pase a la Comisión de la UE, que es la única entidad facultada para iniciar procesos legislativos. Además, la Comisión de la UE debería definir claramente sus áreas de competencia para proponer leyes, y si el respaldo popular de una iniciativa alcanza un determinado umbral de las firmas requeridas, en vez de todas, que proceda a legislar o someta la iniciativa a un referéndum europeo.
- Integrar algoritmos de aprendizaje en los sistemas de Inteligencia Artificial, a todas las prácticas anteriores, para que vayan mejorando las consultas, la deliberación y la toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

## CONCLUSIÓN

Muchas de estas prácticas y modelos embrionarios de deliberación ya existen en todo occidente, aunque no estén sistematizados como modelos gubernamentales para las democracias liberales de la Era Digital.

El imperativo fundamental para que los ciudadanos “retomen el control” de su destino son estas iniciativas e instituciones de deliberación democrática que constituyen el ingrediente central para que las sociedades abiertas puedan desplegar sus procesos decisorios de manera más consecuente, y les permitan restablecer su confianza en la inclusividad e imparcialidad de las instituciones del Estado. Ni el giro hacia la autocracia ni el apego a formas de gobierno que se han vuelto disfuncionales ofrecen una respuesta a la pregunta de cómo gobernar sociedades abiertas en el siglo XXI.

Un sistema constitucional mixto para la Era Digital, que dé cabida al poder participativo de las redes sociales, ampliando así el espectro del involucramiento directo de la ciudadanía, y que cuente además con su propio conjunto de pesos y contrapesos deliberativos, complementaría y compensaría la alicaída confianza en los partidos políticos y en los gobiernos representativos.

## CROWDLAW: LA CIUDADANÍA FIJA LA AGENDA

Más de un centenar de ayuntamientos y parlamentos locales, regionales y nacionales, desde Islandia hasta Irlanda y la India recurren al “*crowdlaw*”, una modalidad del *crowdsourcing*, o colaboración abierta distribuida, que utiliza novedosas plataformas y procesos de inteligencia colectiva para ayudar a los gobiernos a relacionarse con los ciudadanos. El *crowdlaw* se basa en la poderosa pero simple idea de que los parlamentos, los gobiernos y las instituciones públicas funcionan mejor cuando aprovechan las nuevas tecnologías para recurrir diversas fuentes de información, juicios y conocimientos especializados en cada etapa del ciclo de elaboración de leyes y políticas, contribuyendo así a mejorar su calidad y legitimidad.

La inteligencia colectiva suma sabiduría colectiva, por eso es muy útil para identificar problemas. Por ejemplo, el proyecto VTaiwán, promovido por la Ministra Digital Audrey Tang, permite que la ciudadanía defina problemas públicos. Luego utiliza machine learning, o software de aprendizaje automático, para formar grupos de trabajo que generan recomendaciones de política pública. En más del 80 por ciento de los casos, los problemas identificados por el público se transformaron en acciones gubernamentales, gracias en gran parte a que se incorporó inteligencia colectiva al proceso público de toma de decisiones. Hasta la fecha, se han discutido 26 temas nacionales, incluida la regulación de Uber, la telemedicina y la educación en línea, con la participación de más de 200.000 personas.

La inteligencia colectiva también sirve para que grupos de personas deliberen y discutan. Reykjavik, capital de Islandia, cuenta con su propio proyecto de *crowdlaw*, llamado “Mejor Reykjavik”, creado por la Fundación de Ciudadanos Activos. Mediante esta plataforma, la ciudadanía identifica y luego idea formas para mejorar los servicios de la ciudad a través de foros. Según se informa, el 20% de la población de Islandia ha utilizado este sitio web y más de la mitad de los registrados lo utilizan regularmente. Pero lo más importante es su impacto. Cuando la crisis económica de Islandia dejó a muchas personas sin hogares, muriendo literalmente congeladas, la plataforma contribuyó para que el público elaborara una nueva política para personas sin vivienda.

Estas plataformas de inteligencia colectiva también sirven para que la población fiscalice la aplicación de las leyes y evalúe las políticas públicas. En Ghana, el empresario en tecnologías Prince Anim lanzó en 2014 TransGov, una plataforma de auditoría social. Este sitio es utilizado por unos 600.000 ghaneses para



supervisar los avances de proyectos de desarrollo local, obligando al gobierno a rendir cuentas. En Brasil, el gobierno lanzó una plataforma en 2016 que permitió a los estudiantes de 10 escuelas públicas de Brasilia compartir información sobre sus entornos de aprendizaje. La plataforma ayudó a identificar los principales problemas que enfrentaban los estudiantes, y posteriormente, contribuyó a identificar sus causas y a generar ideas para solucionarlos.

Sin embargo, a pesar de la proliferación de estos ejemplos, el éxito de las plataformas de inteligencia colectiva ha sido desigual. Muchos proyectos permanecen en su fase experimental y no logran expandirse. Por ejemplo, cuando Podemos era todavía un emergente partido político español, logró que sus adherentes elaboraran, en línea, su programa político, pero cuando pasó a ocupar posiciones en el gobierno, sus prácticas de *crowdsourcing* se vieron menguadas. Y la plataforma Decide Madrid, en la que participaron 400.000 personas, propuso apenas dos políticas públicas y ni una sola ley. Esto se debe a que las burocracias se resisten al cambio. Además, gobernar es un proceso lleno de incógnitas y jergas especializadas que la mayoría de nosotros desconocemos. Aunque también es cierto que típicamente, los políticos y los funcionarios públicos no desean involucrar a la ciudadanía. Al final del día, hay poca voluntad política para aquellas iniciativas que podrían socavar el poder de los funcionarios públicos, especialmente en contextos hiper partidistas. Es muy probable que esta sea la razón por la que el Movimiento Cinco Estrellas, actualmente en el poder en Italia, ya no utiliza el sistema en línea *Rousseau* como solía hacerlo durante sus campañas políticas, y prefiere en cambio, controlar con rigor el modo en que se elaboran las políticas públicas.

La deficiencia en el diseño de estos procesos es otra de las razones que dan cuenta de estos fracasos. Cada etapa del proceso que conduce a tomar decisiones, desde la identificación de problemas hasta su evaluación, exige distintas modalidades de información y de acción. La identificación de problemas requiere del aporte a gran escala de la sociedad, mientras que resolverlos demanda más tiempo y conocimientos especializados para diseñar soluciones viables. Los mejores proyectos de *crowdlaw* -apenas estamos empezando a entender cuáles son- ofrecen diferentes formas de participación, como por ejemplo consultas, concursos o presupuestos participativos, que se aplican en distintas fases del proceso que conduce hacia la toma de decisiones.

Hay que investigar más, sin duda, para comprender cuáles son los incentivos que se deben proponer para que las personas y las instituciones colaboren. Pero la realidad es que la nueva tecnología allana el camino para que cada vez más individuos intervengan en la solución de nuestros problemas, y ofrece por ejemplo beneficios para los ayuntamientos y parlamentos tales como rápidas asesorías especializadas por parte de empresarios, artistas e ingenieros.

Los avances en ciencia y tecnología están destinados a transformar profundamente la forma en que convivimos. Necesitamos

utilizar las nuevas herramientas que producen para redefinir la democracia, no como si se tratara de una competencia deportiva, que se realiza de vez en cuando entre equipos enfrentados, sino como conversaciones robustas orientadas a la resolución colectiva de nuestros mayores desafíos.

Como informa Michael Cottakis, la organización *millennial Generation 89* utilizó el *crowdlaw* para identificar las preferencias compartidas de los jóvenes en las 27 naciones de la Unión Europea. “En general”, escribe, “los ciudadanos jóvenes expresan su deseo de involucrarse más en la formulación de políticas a nivel de la UE”, y prefieren el “debate ciudadano” para atender cuestiones controversiales. Los datos también mostraron bajas probabilidades de que los jóvenes votantes se afilien a partidos políticos, pero mucho interés por participar en temas concretos que afectan sus vidas.

## LEX ISCRITTI

---

El Movimiento Cinco Estrellas, en Italia, publicita su software cívico *Lex Iscritti*, un programa que opera a través de la plataforma digital *Rousseau*, que permite a sus miembros “convertirse en verdaderos legisladores”.

Cada mes se votan proyectos de ley que proponen sus integrantes. A los dos proyectos más votados se le asignan “tutores”, cuya tarea es formalizar la propuesta. En las tres últimas votaciones, hacia finales de enero de 2019, se emitieron más de 40.000 votos, sobre un total de 83 propuestas.

Entre las propuestas “más votadas” se encuentran un proyecto de ley de banda ancha gratuita, y la introducción del voto digital seguro y certificado para las elecciones. Y entre las medidas que llegaron al Parlamento y fueron aprobadas, se encuentra la prohibición de que los funcionarios públicos que abandonan sus cargos, asuman posiciones en empresas privadas que participaron en licitaciones públicas.

Aquellos ciudadanos que logran subir propuestas que cumplen con los estándares para ser legisladas asisten al Parlamento, donde junto a su tutor, graban un vídeo para presentar la iniciativa. Después de someter la propuesta al escrutinio de expertos en redacción de normas, ésta se transforma en proyecto de ley, y se presenta ante la Cámara o el Senado; el nombre del proponente será citado en el texto, para destacar su trabajo voluntario por el bien de la comunidad.

## ASAMBLEAS CIUDADANAS

Las asambleas ciudadanas proclamadas como las más exitosas se celebraron en Irlanda entre 2016 y 2018. Debido a su éxito, se está considerando adoptar este proceso de deliberación en otros países.

Es importante comprender los detalles de cómo se legitimaron tanto el establecimiento como la instrumentación de las asambleas irlandesas; luego, cómo se legitimó su resultado; y finalmente, cómo este resultado condujo hacia una ley vinculante.

Estos son los detalles:

- La Asamblea Ciudadana fue un ejercicio de democracia deliberativa que situó a la ciudadanía en el centro de importantes cuestiones jurídicas y políticas que enfrentaba la sociedad irlandesa.
- Su predecesora fue la Convención Constitucional, ocurrida entre los años 2012 y 2014, por lo que éste fue el segundo ejercicio de democracia deliberativa en Irlanda.

### Su Establecimiento

- El Programa para un Gobierno Colaborativo o *Programme for a Partnership Government* del año 2016 comprometió al Gobierno a “establecer una Asamblea Ciudadana en un plazo no mayor a seis meses, sin participación de políticos, y cuyo mandato es examinar un número limitado de cuestiones clave durante un período de tiempo prolongado.”
- El establecimiento de la asamblea fue aprobado por ambas cámaras del parlamento irlandés (las Cámaras del Oireachtas), en julio de 2016.

### Miembros

- la Honorable Mary Laffoy, ex jueza de la Corte Suprema, fue nombrada por el gobierno como presidenta de la asamblea.
- La asamblea se integró por otras 99 personas, que fueron elegidas aleatoriamente para representar las opiniones del pueblo irlandés, reflejando a la sociedad tal cual se plasmaba en el censo, esto es, en cuanto a su edad, género, clase social, y distribución regional, entre otros. Además, debían figurar en el padrón electoral.

### Temas

- El mandato de la asamblea debía examinar cinco cuestiones.
  - la Octava Enmienda de la Constitución (que se refiere al aborto);
  - cómo responder a los desafíos y oportunidades de una población que envejece;
  - qué puede hacer el Estado para que Irlanda lidere la lucha contra el cambio climático;

- procedimientos para instrumentar referéndums; y
- parlamentos con plazos de duración fijos.

Con respecto a cada tema, la resolución establecía que “todos los asuntos sometidos a la asamblea se determinarán mediante la mayoría de los votos emitidos por sus integrantes presentes.” De este modo, la asamblea produjo una serie de recomendaciones que fueron votadas tras la elaboración de una papeleta de votación, previamente consultada con sus miembros.

### Grupo Asesor de Expertos

- El acuerdo original mandató la creación de un Grupo Asesor de Expertos, cuya tarea fue asesorar y ofrecer información a los asambleístas.
- La presidenta nombró cuatro Grupos Asesores de Expertos durante el período de vigencia de la asamblea, que se integraron por académicos y profesionales según el tema que habrían de examinar.

### Grupo Directivo

- Se creó un Grupo Directivo integrado por la presidenta y un puñado de asambleístas que fueron elegidos por ellos mismos, para apoyar a la asamblea en el desempeño de sus funciones. En la práctica, este grupo ayudó a planificar y operar su programa de trabajo.

### Reuniones

- Se celebraron cinco reuniones relacionadas con la Octava Enmienda; dos sobre cómo responder a los desafíos y las oportunidades de una población que envejece; otras dos relacionadas con cómo lograr que Irlanda lidere la lucha contra el cambio climático; una sobre los procedimientos para celebrar referéndums; y una más sobre los plazos de las legislaturas.

### Informes

- El jueves 22 de junio de 2018, se publicó el informe final sobre la forma en que se celebran los referéndums, y los plazos que habrán de tener los parlamentos. En el capítulo 8 del informe, la presidenta y los asambleístas expresan sus puntos de vista y sus recomendaciones en torno a las asambleas ciudadanas.

Entre octubre de 2016 y abril de 2018, la asamblea se reunió 12 veces durante los fines de semana (desde los sábados por la mañana hasta los domingos por la tarde) en las afueras de Dublín.

La asamblea publicó un informe final y recomendaciones relacionados con la Octava Enmienda, cómo responder a los desafíos y oportunidades de una población que envejece, y cómo lograr que Irlanda lidere la lucha contra el cambio climático. El apartado relacionado con la Octava Enmienda fue revisado por un comité conjunto de políticos de ambas Cámaras del Oireachtas, quienes también recomendaron convocar a un referéndum para eliminar la Octava Enmienda de la Constitución. Este referéndum se realizó el 25 de mayo de 2018, y fue aprobado por el 66,4% de los votantes.

## CONSEJO CIUDADANO PERMANENTE, ASAMBLEAS ROTATIVAS

En 2018, las zonas de habla alemana de Bélgica (Deutschsprachige Gemeinschaft o DG) pusieron en marcha un sistema híbrido, que incluye un Consejo Ciudadano Permanente y Asambleas Ciudadanas cuya membresía rota según los asuntos específicos que trata.

Funcionan del siguiente modo:

Los llamados *mini-públicos*, o procesos deliberativos extensos (asambleas ciudadanas), son el tipo de innovación democrática deliberativa que se ha instrumentado y probado en muchos lugares del mundo, entre ellos, en la DG belga en 2017.

En lugar de celebrar distintas asambleas ciudadanas *ad hoc*, es preferible que un organismo permanente (controlado por los ciudadanos) defina la agenda, de seguimiento a las actividades, y proporcione soporte continuo y estable a diferentes asambleas ciudadanas. De este modo se establece una separación de poderes tal, que las personas que establecen la agenda de las asambleas ciudadanas, no son las mismas que deciden los contenidos de las propuestas.

El modelo de DG consta de tres entidades separadas:

1. Un Consejo Ciudadano Permanente (CCP), que decide los temas que serán discutidos por los ciudadanos durante el año, en procesos deliberativos separados. Además, el CCP da seguimiento a la ejecución de las recomendaciones generadas por los procesos deliberativos anteriores, y preparar los siguientes. Es el órgano permanente del modelo.
2. Un Secretariado Permanente (SP), que se encarga de los aspectos logísticos de cada uno de los procesos deliberativos. Esto implica seleccionar a los ciudadanos para estos procesos, preparar insumos de información sobre cada tema, e invitar a expertos; también se encarga de apoyar al CCP.
3. Asambleas Ciudadanas (AC) temáticas, que abordan un solo asunto propuesto por el CCP. Se pueden realizar varias de ellas durante un mismo año para tratar distintos temas, y elaborarán recomendaciones a los actores políticos de la DG sobre cada asunto específico atendido.

### El Consejo Ciudadano Permanente (CCP)

Es un cuerpo permanente cuya membresía rota cada año. Individualiza la agenda de cada una de las Asambleas Ciudadanas, las supervisa para que apliquen mejores prácticas, y da seguimiento a sus recomendaciones para que sean atendidas de manera oportuna por el parlamento.

El CCP ejecuta dos tareas distintas:

1. Establecimiento de la agenda: dada su importancia, esta tarea se fija en reuniones distintas a las rutinarias. Una vez al año, hacia finales de septiembre, sus integrantes dedican uno o dos fines de semana para determinar los temas que habrá de abordar cada una de las Asambleas Ciudadanas el siguiente año. Estas reuniones se hacen después de que el Ministro Presidente entregue su informe anual sobre el “Estado de la Nación”, para asegurarse de que no seleccionarán temas que abordará el gobierno. El parlamento de la DG se encarga de fijar la cantidad mínima de Asambleas Ciudadanas que se habrán de realizar (el Grupo de Expertos de este proyecto sugiere al menos dos por año).

El Consejo Ciudadano Permanente fija los temas con la colaboración de un experto legal del Parlamento. Ambos organismos -el Consejo Ciudadano Permanente y las Asambleas Ciudadanas- tendrán acceso a los mismos servicios que reciben las comisiones ordinarias del parlamento, como servicios jurídicos, archivos, etc., para asegurar que los asuntos a tratar forman parte de las prerrogativas parlamentarias de la DG. Las preguntas que surjan habrán de ser suficientemente amplias y abiertas para que las Asambleas Ciudadanas no limiten sus capacidades para explorar soluciones creativas a los temas que le corresponda tratar. El CCP recogerá aportes de diferentes fuentes de información para fijar las agendas de las AC, bajo el entendido de que éstas no serán más que sugerencias que el Consejo podrá tomar en cuenta o desechar después de una minuciosa deliberación. Entre las fuentes de información a las que recurre el CCP se encuentran una diversidad de modalidades de consultas públicas, además del parlamento, el gobierno y los ciudadanos de la DG. (Véase una nota más detallada sobre la organización de estos aportes más adelante).

2. Tareas rutinarias: el procedimiento establece que Consejo Ciudadano Permanente se reúne mensualmente para ayudar a instalar las nuevas Asambleas Ciudadanas, dar seguimiento a las anteriores, y monitorear los preparativos para la realización de las siguientes. Por ejemplo, evaluará y podrá solicitar modificaciones a las propuestas que le presenta el Secretariado Permanente respecto de los nombres de los expertos para determinados temas, o de la información que sugiere entregar a los asambleístas (A continuación, detalles sobre el Secretariado Permanente).

Además, el CCP deberá conocer, antes de la instalación de cada AC, los estándares procedimentales con que operarán para poderlos monitorear. Del mismo modo, el CCP podrá decidir que una determinada AC requiere de más participantes, cuando se trate por ejemplo de un tema político delicado, para que un grupo más grande de asambleístas ofrezca mayor legitimidad. Del mismo modo, está facultado para extender los plazos de deliberación en aquellos casos en que las AC traten temas complejos. El CCP se encarga también de monitorear su



presupuesto anual, y junto con el Secretariado Permanente, podrá definir los impactos que sobre los recursos tendrán los tamaños y la duración de cada Asamblea Ciudadana. Según cómo decidan hacer uso de su presupuesto, podrán convocar a más o menos AC por año, atendiendo eso sí, el mínimo anual acordado por el parlamento (y como ya se mencionó, sugerimos dos anuales como mínimo). Por último, el CCP dará seguimiento a las recomendaciones formuladas por las AC anteriores que deben ser atendidas por el parlamento. El secretario del parlamento (que puede fungir como “enlace” y asesor del CCP) es quien le informa al CCP del estado de avance de estas recomendaciones. El CCP también se encarga de organizar reuniones oficiales de retroalimentación con el parlamento en las que participan los asambleístas. (Véase más adelante una nota específica sobre cómo se podrían atender las recomendaciones).

Composición del Consejo Ciudadano Permanente: está constituido por 24 ciudadanos, seleccionados aleatoriamente de un universo de personas que hayan integrado Asambleas Ciudadanas anteriores. Podrán formar parte de este universo por un tiempo determinado (tres años, por ejemplo). La membresía en el CCP es rotativa, y un tercio de sus integrantes (es decir, ocho) cambia cada cuatro meses.

Esto significa que cada integrante del CCP ocupará su cargo durante un año, pero cada cuatro meses se modificará su composición. De este modo se asegura la estabilidad en el trabajo del Consejo y se evita que sus miembros se atrincheren en sus funciones. Si se dieran mandatos más largos, los integrantes del CCP se habituarían demasiado con sus funciones, lo que conduciría a concentrar poderes como ocurre con los políticos electos. Períodos prolongados de pertenencia al Consejo también constituyen una carga demasiado pesada para muchos ciudadanos, lo que dificulta su reclutamiento.

La razón por la que los integrantes del CCP proceden de un universo de ex miembros de las Asambleas Ciudadanas, es que cuentan con la experiencia, vivida en carne propia, de cómo operan los CCP. Esto les permite ser más eficientes y perspicaces en la supervisión y seguimiento de las Asambleas Ciudadanas. Si los miembros del Consejo nunca hubieran integrado una Asamblea Ciudadana, tendrían que depender de otros para familiarizarse con su funcionamiento.

Durante el primer año, como medida transitoria, seis miembros del CCP provendrían de cada uno de los partidos representados en el parlamento de la DG, y los demás del pequeño universo de ciudadanos, o *minipúblicos*, elegidos en 2107.

El CCP cuenta con miembros sin derecho a voto. Estos son los integrantes del Secretariado Permanente (ver más adelante), el Defensor del Pueblo de la DG, y el secretario principal, que funge como enlace con el parlamento.

## El Secretariado Permanente (SP)

Consiste en al menos un funcionario permanente. El SP es responsable de organizar la logística del proceso, y coordina el contenido de las Asambleas Ciudadanas. Por lo tanto, lo ideal sería que la persona que ocupe este puesto conozca los procesos participativos y deliberativos, y que sea capaz de identificar la variedad de sesgos que se pudieran dar. Debido al rol central del SP, importa que sea independiente y neutral. Esto se podría lograr, por ejemplo, si esta persona trabajara en la oficina del Defensor del Pueblo de la DG.

El Secretariado Permanente es responsable de:

- Gestionar el proceso que clasifica y designa a los miembros de las Asambleas Ciudadanas, esto es, organizar el reclutamiento y la lotería.
- Enviar invitaciones, responder consultas, y dar seguimiento a las respuestas. Esto implica ayudar a los posibles participantes con problemas prácticos, como organizar sus viajes, atención de niños, etc.
- Organizar la logística básica de las AC, como proporcionar habitaciones, *catering*, etc.
- Reclutar al facilitador o facilitadores para cada AC: Esto debe hacerse con mucho cuidado, ya que resulta crucial contar con procesos deliberativos de gran calidad. Con el tiempo, el SP podría instituir, incluso, una modalidad para acreditar a los facilitadores de las AC.
- Preparar y administrar el presupuesto anual: se trata del presupuesto para cada Asamblea Ciudadana en específico y el del propio CCP. El SP entrega informes periódicos sobre asuntos presupuestarios.

Más allá de estas tareas logísticas, el SP prepara la información y la documentación que recibirán los asambleístas. Esto incluye pedir a las diversas partes interesadas sus aportaciones, equilibrar los puntos de vista y garantizar que todas las perspectivas sobre un determinado tema estén disponibles, lo que implica crear un grupo asesor ad-hoc para cada Asamblea Ciudadana. El SP también es responsable de revisar el programa final, y de equilibrar las preguntas y la metodología que utilizarán los facilitadores. También debe elaborar la lista de expertos y partes interesadas que intervendrán en la deliberación de cada AC.

Debido al rol determinante que desempeña el SP en la organización de todo el proceso, el CCP es el órgano que nombra a esta persona y a su reemplazante, si se diera el caso. Es por ello que el Consejo monitorea el trabajo del SP para garantizar altos estándares de neutralidad e imparcialidad.

Además, quien ocupe esta posición deberá contar con suficientes habilidades y conocimientos respecto a cómo se establecen y operan los procesos deliberativos.

La organización G1000, una plataforma para la renovación democrática, ha previsto en su planificación y presupuesto, asesorar y supervisar el proceso que se desarrollará en las comunidades de habla alemana durante los próximos dos años, por lo que estará asesorando al SP.

### Las Asambleas Ciudadanas (CA)

Son Asambleas Ciudadanas referidas a un solo asunto reúnen a un mínimo de 25 ciudadanos durante cuatro a seis días según la complejidad de cada tema.

Como ya se ha dicho, el tema que abordan lo decide el CCP. Estas asambleas cuentan con facilitadores profesionales, y entregan un conjunto de recomendaciones al parlamento de la comunidad de habla alemana de Bélgica.

Los integrantes de cada AC se designan por sorteo, y son remunerados por el tiempo que dedican a esta tarea. Los temas que discuten se establecen de antemano, y están restringidos a las áreas de competencia de la DG.

La Asamblea Ciudadana propondrá recomendaciones al parlamento de la DG sobre el tema específico para la que fue convocada. Habrán de existir normas claras respecto de cómo estas recomendaciones serán gestionadas por el parlamento. Qué tan vinculantes serán las recomendaciones de estas asambleas, dependerá de los actores políticos de la DG. Sin embargo, el factor más importante que se recoge de experiencias anteriores, es que las expectativas deben establecerse al constituirse las Asambleas Ciudadanas, y deben sostenerse después de concluido su trabajo. Mas adelante, en una nota aparte, se explican las posibles formas en que el parlamento puede trabajar con estas recomendaciones.

Un participante señaló que, sentarse frente a frente con quienes sostienen opiniones opuestas y llegar a un acuerdo consensuado sobre hechos, provocó que cada uno viera el punto de vista de los demás como un desacuerdo razonable, y no como un enemigo de otro bando.

## VOTACIONES DELIBERATIVAS: UNA PUESTA AL DIA DIGITAL

James Fishkin, de la Universidad de Stanford, es el gurú mundial del voto deliberativo que lo ha estado perfeccionando en la práctica desde la década de 1990.<sup>80</sup>

America in One Room (América en una pieza), es el nombre del ejercicio que se realizó en las afueras de Dallas, Texas, en septiembre de 2019. Fue organizado por los politólogos de Stanford James Fishkin y Larry Diamond, por *Helena*, una red de jóvenes emprendedores sociales con visión de futuro, y por la institución de investigación NORC, de la Universidad de Chicago.

“En la medida en que se acercan las primarias presidenciales, y se avecina una nueva crisis de impugnación, los Estados Unidos se encaminan hacia la exacerbación de nuestra polarización partidista”, dijeron Fishkin y Diamond. Y se preguntaron: “¿Estarán nuestras divisiones realmente tan arraigadas, y serán tan infranqueables? ¿Qué pasaría si sostuviéramos un diálogo cívico, basado en evidencias, que atravesara nuestras grandes divisiones partidarias, ideológicas y de identidad?”.

Durante un fin de semana de septiembre reunieron una muestra científicamente seleccionada de 523 votantes registrados de todo el país, con quienes realizaron “diversas discusiones en pequeños grupos, facilitadas por moderadores, en las que participaron expertos y candidatos presidenciales de ambos partidos, que respondieron preguntas de los participantes” sobre temas que van desde la inmigración hasta el acuerdo nuclear con Irán que el presidente Trump abandonó.

“Los participantes se guiaron por un manual de 55 páginas”, señalan, “que fue preparado por expertos en políticas públicas de ambos bandos, en el que se ofrecieron argumentos a favor y en contra de cada propuesta. Los participantes habían sido encuestados con antelación sobre las propuestas, y volvieron a responder la misma encuesta al completar los cuatro días de deliberación.”<sup>81</sup>

La conclusión: “Las propuestas más polarizadas, ya sea de la izquierda o de la derecha, generalmente perdieron apoyo, y varias propuestas más centristas pasaron a primer plano. Lo que resultó crucial fue, típicamente, que las propuestas más derechistas perdieron el apoyo de los republicanos, y las propuestas más izquierdistas perdieron el apoyo de los demócratas.”<sup>82</sup> Un participante señaló que, sentarse frente a frente con quienes sostienen opiniones opuestas y llegar a un acuerdo consensuado sobre hechos, provocó que cada uno viera el punto de vista de los demás como un desacuerdo razonable, y no como un enemigo de otro bando.

Snap, YouTube, y otros medios de comunicación, transmitieron el contenido y resultados del evento a millones de personas, que además fue ampliamente cubierto por el *New York Times*.

<sup>80</sup> En este enlace de vídeo, se explica cómo funcionó el proceso: <https://www.youtube.com/embed/D2KV2nkpwoM>.

<sup>81</sup> James Fishkin and Larry Diamond, “This Experiment Has Some Great News for Our Democracy,” *New York Times*, 2 de Octubre de 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/02/opinion/america-one-room-experiment.html>.

<sup>82</sup> *ibid*.

## INICIATIVAS DE SUFRAGIO CIUDADANO

Al iniciarse el siglo XX, durante la Era Progresista, muchos Estados y ciudades en los Estados Unidos adoptaron iniciativas de democracia directa mediante el voto ciudadano, un modelo que se originó en Suiza hacia finales del siglo XIX. California, el Estado más grande del país, es el que utiliza esta iniciativa con mayor intensidad, y el Estado de Oregón aplica una de sus modalidades más innovadoras, al permitir que la ciudadanía revise propuestas, antes de que sean votadas, para informar a sus conciudadanos.

**Suiza:** La iniciativa popular federal es el instrumento de la democracia directa en Suiza que permite a la ciudadanía proponer cambios a su Constitución Federal. Cada propuesta es sometida a votación siempre y cuando haya reunido 100.000 firmas válidas en 18 meses.

Los temas más frecuentes que aborda esta iniciativa son salud, impuestos, pensiones, política de drogas, transporte público, inmigración, asilo y educación. Ha habido una oleada de iniciativas electorales: más de 75 desde el año 2000, y alrededor de dos docenas se encuentran en trámite. Son más votaciones que todas las realizadas en los 80 años posteriores a su estreno, en 1891.

Sólo hay dos restricciones, ambas relacionadas con su contenido:

- Criterios formales (la iniciativa debe tratar un tema a la vez, etc.)
- La iniciativa no debe infringir la esencia de los derechos humanos, conocida como *jus cogens*<sup>83</sup>

A diferencia de un referéndum obligatorio, una propuesta para cambiar la constitución es iniciada por la ciudadanía, y no por el parlamento. Las autoridades legislativas no pueden rechazar estas iniciativas, pero pueden hacer una contrapropuesta, conocida como contraproyecto, que aparecerá en la papeleta del voto, junto con la propuesta original y una opción más que se adiciona: “ninguna de las anteriores”. Se requiere una mayoría doble de personas y cantones para cambiar la constitución.

Bruno Kaufmann informa que, “a diferencia del Brexit, que consistió en una papeleta donde se le pedía al pueblo de Gran Bretaña que votara ‘Permanecer’ o ‘Abandonar’, el enfoque suizo es más elaborado, ya que garantiza que cada votante esté debidamente informado de lo que está en

juego, al detallar claramente la posición del gobierno y la opositora. La papeleta de votación se presenta en cuatro idiomas, se acompaña de un pequeño dossier de varias páginas y de un panfleto, para que los votantes que no siguieron las deliberaciones puedan identificar rápidamente los argumentos a favor y en contra de lo que se vota. De este modo no habrá excusas para no estar informado.” Para asegurar la imparcialidad del lenguaje electoral de estos materiales, expertos no partidistas se encargan de redactarlos, según la máxima que cuelga en un cartel de sus oficinas: “Piensa como un filósofo, escribe como un campesino”.

Y aunque se critica que Suiza tiene demasiadas votaciones populares -hay una cada tres meses en la que participa casi la mitad del electorado- el proceso se realiza de manera profesional, creíble, y siempre según el interés de la ciudadanía. Y cuando las decisiones son realmente importantes, la cantidad de votantes se multiplica. Existen iniciativas populares del ámbito federal, cantonal y comunal.

**California y Oregón:** California es esencialmente una democracia directa, aunque cuente con un gobernador y una legislatura. Las decisiones más importantes de los últimos decenios, relacionadas con impuestos, presupuesto, y medio ambiente, entre otras, fueron resueltas en las urnas directamente, mediante iniciativas ciudadanas.

La Iniciativa Electoral Ciudadana, o *Citizens Ballot Initiative*, que fue adoptada de Suiza hacia principios del siglo XX para evitar que el órgano legislativo fuera extorsionado por los consorcios ferroviarios que se expandían hacia el oeste. La iniciativa contaba con la figura del referéndum (para enmendar la legislación) y la destitución de funcionarios mediante votación popular. La ley original, de 1911, planteaba que los proponentes que reunieran firmas, equivalentes al cinco por ciento de la última votación estatal, estaban habilitados para presentar una petición a la legislatura que tenía un plazo de 40 días para sustituir la propuesta ciudadana por una propia. Si los legisladores no actuaban, la medida se sometía al dictado popular. Ese procedimiento fue abandonado en la década de 1960, cuando el poder legislativo del Estado de California se convirtió en un órgano de tiempo completo.

Los requisitos actuales para enmiendas constitucionales obligan a recabar firmas equivalentes al ocho por ciento de los votos emitidos en la última elección general para Gobernador, y cinco por ciento para medidas normativas. Las iniciativas se limitan a un solo tema, y exigen presentar el texto completo de la propuesta de ley, de la que el Fiscal General del Estado escribe un breve “título y resumen”, que aparecerá en la boleta el día de la votación.

<sup>83</sup> Pierre Cormon, *Swiss Politics for Complete Beginners* (Geneva: Editions Slatkine, 2015).



Las medidas legislativas iniciadas en la Asamblea, o en el Senado del Estado, pasan por comités, y son debatidas, revisadas y enmendadas. Este proceso, conocido como “segunda lectura”, fortalece los proyectos de ley y elimina problemas que se pudieran presentar en el futuro.

Por el contrario, el proceso de revisión de propuestas iniciadas por la ciudadanía es lamentablemente inadecuado, y conduce en ocasiones, a la aprobación de iniciativas que no resisten el escrutinio jurídico. Eso fue lo que ocurrió con la Proposición 8, que prohibió el matrimonio entre personas del mismo sexo, y la Proposición 187, que limitó los servicios públicos para inmigrantes ilegales. Ambas medidas ganaron en las urnas, pero fueron desechadas por los tribunales.

La legislación promovida por la ciudadanía ha producido también una maraña de políticas fiscales disfuncionales. Considérese el caso seminal de la Propuesta 13, aprobada en 1978, que bloqueó el incremento de los impuestos sobre la propiedad, pero permitió que el gasto en escuelas y servicios públicos siguiera aumentando, provocando inevitables déficits.

Otro caso fue la Proposición 55, aprobada en 2016, que debilitó el sistema tributario, y en consecuencia, el presupuesto del estado de California, al volverlo extremadamente dependiente de una diminuta base de contribuyentes ricos y, por tanto vulnerable a los ciclos económicos. Hoy, tan sólo el uno por ciento de los residentes del Estado paga casi el 50 por ciento de todos los impuestos sobre la renta y utilidades sobre el capital, que son sus principales fuentes de ingresos. Esto implica que una crisis económica podría provocar una caída de hasta un 25 por ciento del presupuesto estatal.

A lo largo de los años, las iniciativas de sufragio ciudadano han sido secuestradas por agrupaciones que representan intereses especiales, tales como los inmobiliarios, tabacaleros y petroleros, así como por algunos sindicatos que consiguen introducir propuestas destinadas a proteger sus propios botines bajo la apariencia del bien común. Un ejemplo fue la Proposición 23, de 2010, relacionada con una propuesta de sufragio ciudadano denominada erróneamente “Los empleos de California”. La “Iniciativa” fue patrocinada por intereses petroleros que provenían, en su mayoría, de fuera del Estado. Su objetivo era deshacer la legislación que limitaba las emisiones de gases de efecto invernadero. Al final, afortunadamente, el público votó en contra de la medida. Pero se gastaron 75 millones de dólares, un récord para ese entonces, en las campañas de los bandos en pugna para convencer a los votantes de uno y otro lado.

Aun así, las iniciativas de sufragio ciudadano son herramientas poderosas cuando funcionan bien. Los californianos por ejemplo, aprobaron iniciativas que acabaron con la manipulación de la re-distribución, transfiriéndola a manos de comisiones ciudadanas que rompieron los bloqueos partidarios, al requerir sólo una mayoría simple de votos para aprobar los presupuestos. Estas iniciativas han logrado establecer leyes ambientales de gran alcance para proteger la costa de California y enfrentar el cambio climático.

Del mismo modo, se logró avanzar con una iniciativa que norma las llamadas “segundas lecturas” en los órganos legislativos. Esta iniciativa fue patrocinada por el Comité *Think Long*, del Instituto Berggruen. Fue aprobada en 2014, y enmendó una ley del Estado, por primera vez en 40 años, al exigir que el Secretario de Estado notifique a la legislatura cuando se hayan reunido el 25 por ciento de las firmas necesarias para llevar a cabo el sufragio ciudadano. A partir de ese momento, los legisladores están facultados para trabajar con quienes patrocinan las iniciativas ciudadanas, para mejorarlas, quitarles defectos, prever consecuencias imprevistas, y decidir, con el acuerdo previo de las partes y en un plazo no mayor de 131 días, si serán los legisladores –y no los representantes ciudadanos- quienes seguirán tramitando la iniciativa. La enmienda también obliga a la Asamblea Legislativa a celebrar audiencias sobre los temas en cuestión, a más tardar 131 días antes de la fecha de las próximas elecciones. Esta enmienda logró que la Asamblea Legislativa aprobara leyes históricas relacionadas con el salario mínimo y la privacidad digital, que fueron iniciadas bajo la modalidad del sufragio ciudadano y que fueron retomadas por los legisladores para su promulgación definitiva.

Con todo, el poderío de los intereses especiales no se hizo esperar. Explotaron los vacíos de esta ley, y prácticamente “extorsionaron” a la legislatura. Tal fue el caso de las empresas refresqueras, en 2018, que se negaron a retirar una iniciativa de sufragio ciudadano que proponía una mayoría de 2/3 de los votos para aprobar todos los impuestos y tasas locales (lo que habría devastado las finanzas de los gobiernos locales), hasta que la legislatura aceptara concederles una moratoria de 12 años para pagar impuestos locales relacionados con las bebidas azucaradas.

La mejor respuesta para atender este tipo de problemas es rescatar lecciones del sistema suizo, como por ejemplo, facultar al poder legislativo para que en caso de no llegar a un acuerdo con los patrocinadores de la propuesta de sufragio ciudadano, proponga una contrapropuesta, y la sometan a votación.

Esta prerrogativa se ejecuta en la actualidad, pero sólo con 2/3 de los votos. Proponemos que esta proporción

mayoritaria de votos se mantenga, pero sólo cuando se trate de cambios a la constitución, y que se aplique mayoría simple de votos para temas estatutarios.

Tal como lo establece el sistema suizo, las opciones a ser votadas serían tres: la iniciativa ciudadana, la propuesta generada por los legisladores, y ninguna de las anteriores.

En 2019, las iniciativas patrocinadas por las empresas para presionar a los legisladores se habían convertido en práctica común. Ese año, Uber, Lyft, y otras plataformas digitales que ofrecen servicios de transporte, anunciaron que presentarían iniciativas para contrarrestar la AB5, un proyecto de ley respaldado por agrupaciones laborales del sector privado, que definen a los conductores como empleados. Aquella ofrecería, en cambio, portabilidad de los beneficios, un pago mínimo de 21 dólares por hora, y negociar con las plataformas de transporte en su conjunto -como sector- en vez de hacerlo con cada empresa de por separado, y definía a los conductores como “contratistas dependientes”, no como empleados de una empresa. Con independencia de lo que se piense de estas propuestas que compiten entre sí, las empresas recurren cada vez más a la iniciativa de sufragio ciudadano para oponerse a las leyes establecidas, excluyendo, casi por completo, a la ciudadanía. Es por ello que se hace necesario crear nuevas propuestas, como las que se describirán a continuación, para normar la conformación de paneles ciudadanos que revisen las propuestas a ser votadas, con el objeto de escuchar las voces que expresan el bien común.

Hay dos cuestiones más que parece razonable reformar. La primera, es exigir una mayoría de 2/3 de los votos emitidos por la ciudadanía para aprobar aquellas iniciativas que en el poder legislativo exigen el mismo umbral de votos para aprobar medidas o para implementar iniciativas. En la actualidad, el 20% de los votantes registrados acude a votar, y una mayoría simple derrota o aprueba las propuestas en disputa. Esto significa que poco más del 10% de los votantes registrados resuelven temas relacionados con políticas públicas y leyes. La segunda reforma se refiere a que el derecho a voto sea obligatorio para todos los ciudadanos, especialmente cuando se trata de reformar la constitución. De este modo cualquier votación reflejaría con mayor fidelidad “la voluntad del pueblo”.

Otra buena reforma para California podría ser el establecimiento de paneles ciudadanos con facultades para revisar políticas y leyes, como ya ocurre en el Estado Oregon que convoca a un grupo de votantes,

seleccionados aleatoriamente para escuchar a expertos, y a defensores y oponentes de una propuesta que se someterá a votación. El panel, que podría adoptar la modalidad de un jurado, o Asamblea Ciudadana, presentaría sus conclusiones al público mediante un resumen de 750 palabras que se publicaría en una suerte de guía para el votante. De este modo, cuando las personas acudan a las urnas, podrán informarse de lo que está en juego, gracias a las consideraciones desinteresadas escritas por un grupo representativo de sus conciudadanos.

Por ahora, este procedimiento es financiado por fundaciones privadas, un modelo que California podría seguir inicialmente. En última instancia, estos paneles se deberían institucionalizar, integrándolos a la oficina del Secretario de Estado, para que formen parte de las estructuras electorales de la entidad.

Otra alternativa podría ser que, ante iniciativas de sufragio ciudadano controversiales, o muy candentes, el Gobernador, el presidente de la Asamblea, o el Pro Secretario del Senado, le pidan al Secretario de Estado que convoque a una asamblea, o jurado ciudadano, cuando se hayan reunido el 25 por ciento de las firmas legalmente necesarias para instrumentar este mecanismo.

De este modo, las rutinarias “audiencias públicas”, en las que típicamente participan las partes interesadas y personas con información privilegiada, se convertirían en una deliberación rigurosa de “segunda lectura”, por parte de un grupo de ciudadanos imparciales. Si este procedimiento se ejecuta al iniciarse el proceso deliberativo, habrá tiempo para que legisladores y patrocinadores de las iniciativas ciudadanas negocien entre ellos, y corrijan errores y consecuencias no deseadas de la iniciativa. Si la negociación entre las partes no es exitosa, la iniciativa deberá ser votada, por lo que la papeleta del voto habrá de incluir un resumen de la revisión hecha por los ciudadanos, el título y resumen de la propuesta que hace el patrocinador de la iniciativa y, si los legisladores así lo decidieran, la iniciativa alternativa que proponen.

El objetivo final es desintegrar el actual Senado estatal (conformado por 40 miembros) y la Asamblea (con 80 integrantes), y crear en cambio una cámara baja, que reduzca el tamaño de los distritos para generar compromisos más estrechos entre legisladores y sus electores. De este modo se estaría creando un nuevo Senado, elegido indirectamente mediante nombramientos que realizan una combinación de funcionarios públicos elegidos localmente, el Gobernador y los dirigentes

legislativos. Estos nombramientos se harían bajo criterios de experticia y experiencia. Se trataría de un nuevo órgano de carácter permanente que estaría facultado para ejecutar “segundas lecturas”, tanto de las iniciativas de sufragio ciudadano como de las que provengan de la cámara baja. Este nuevo cuerpo deliberativo se podría reforzar con membresías rotativas de ciudadanos, elegidos aleatoriamente por períodos de tiempo más limitado.

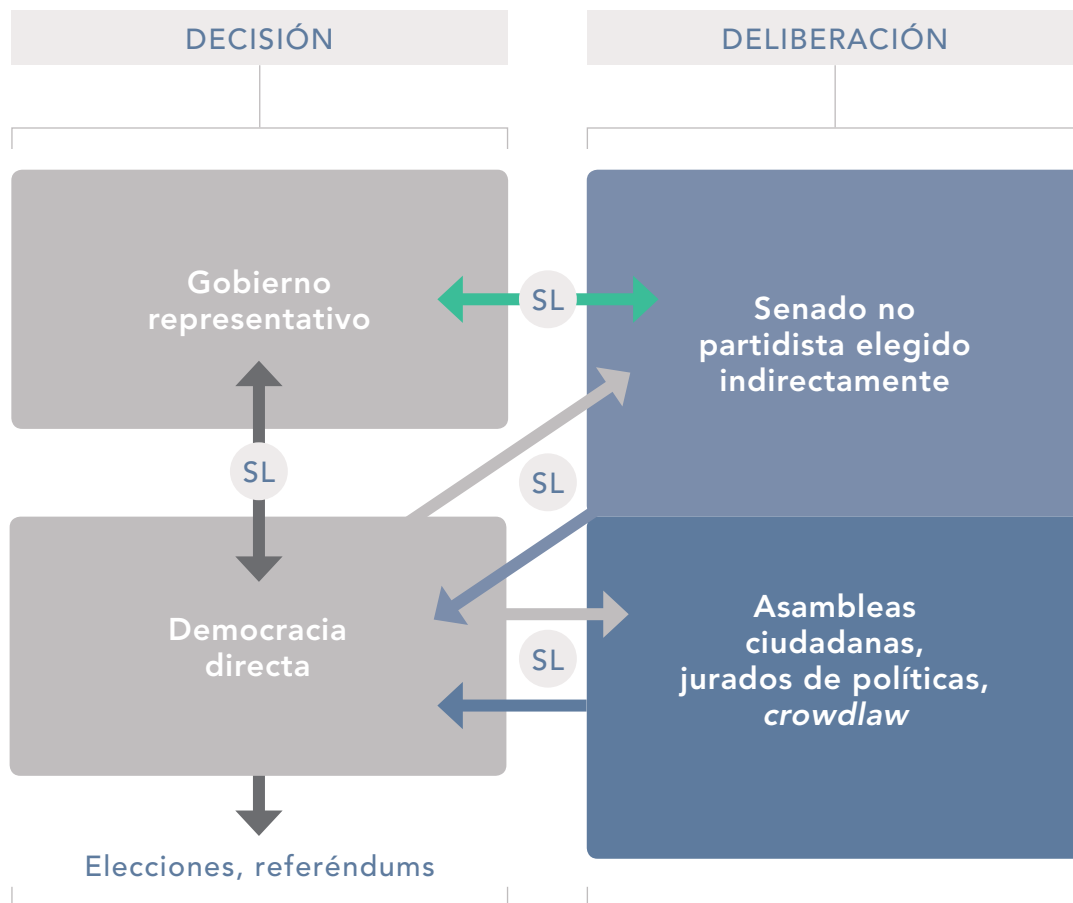
Los miembros designados de este organismo ocuparían sus cargos durante ocho años para aislarlos de los ciclos electorales; estarían bien dotados de personal

y desempeñarían el rol de “grupo de expertos”, tanto para examinar a fondo y mejorar las iniciativas ciudadanas, como para iniciar procesos legislativos que provengan de compromisos que se establecen a partir de auscultaciones tipo *crowdlaw*, para identificar las preocupaciones y prioridades de la ciudadanía.

Si bien este órgano deliberaría y propondría medidas, la decisión final tendría que ser confirmada por legisladores electos, o por el público en las urnas.

En la siguiente gráfica describe una propuesta de modelo, según el ejemplo californiano descrito anteriormente.

### DISEÑO CONSTITUCIONAL PARA LA ERA DIGITAL



Asumen instituciones independientes:  
Tribunales, Comisión Electoral, Organismos Reguladores  
(incluye plataformas de redes sociales).

SL SEGUNDA LECTURA



## APÉNDICE C: RENOVAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

# LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Michael Cottakis

La Iniciativa Ciudadana Europea ha estado en los libros desde 2011, y fue concebida como un medio para abatir el “déficit democrático” entre los ciudadanos de la UE y sus órganos legislativos en Bruselas, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo Europeo.



La Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), como mecanismo de participación ciudadana ha fracasado, al menos hasta ahora, debido a que se necesita reunir un millón de firmas, de las 27 naciones, en un año; a la prerrogativa de la Comisión Europea -única facultada para iniciar procesos legislativos- para ignorar o rechazar iniciativas por considerarlas fuera de su “competencia”; y a la ausencia de una sociedad civil organizada en torno a Europa, no a países.

De tan sólo cuatro iniciativas que cumplieron los criterios de elegibilidad en los últimos ocho años, ninguna ha sido objeto de seguimiento legislativo por parte de la Comisión Europea, salvo recomendaciones para seguir “evaluando”.

Recomiendo los siguientes pasos para hacer de la ICE una propuesta viable:

- Reducir el umbral de firmas calificadas a 750.000 en dos años, en lugar de 1 millón en un año y, simultáneamente, reducir el complejo requisito de registrar las “declaraciones de apoyo” a un simple sistema de firma electrónica;
- Emplear plataformas de *crowdsourcing*, como por ejemplo *Crowdcity*, para que los ciudadanos debatan y decidan sobre las propuestas que serán presentadas en el marco de la ICE;
- Establecer asociaciones entre la sociedad civil a nivel europeo y ONG’s paneuropeas, cuyo financiamiento no dependa de fuentes nacionales: un “mercado único” para las ONG;
- Promulgar una “Ley de Ciudadanía Europea”, que requiera un debate y un voto indicativo en el Parlamento de la UE, una vez que se haya alcanzado un determinado umbral de firmas;
- Desplegar un proyecto piloto para un “pacto institucional ciudadano”, cuyo resultado demuestre su viabilidad legislativa en áreas que competan a la Comisión Europea, o desplazar la medida a un referéndum si se reúne un umbral de firmas más alto;
- Finalmente, crear de una Asamblea Permanente de Ciudadanos, como “segunda cámara” del Parlamento Europeo.

## APÉNDICE C: RENOVAR LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

# GOBIERNO Y TECNOLOGÍA DIGITAL

Jamie Susskind

En el pasado, la política y la teología se entreveraban. Los líderes políticos pregonaban su autoridad divina. Su éxito era el resultado de la inspiración piadosa; su fracaso se debía al disgusto de los dioses. Y el progreso fue tratado como un regalo de las deidades, de los espíritus y de las estrellas.

En la era moderna, el trabajo del gobierno pasó a ser visto cada vez más como un terreno de esfuerzos terrenales, y cada vez menos como un juguete movido por fuerzas invisibles. El análisis racional, el razonamiento público y la administración metódica fueron reemplazando gradualmente a la religión como sustento de la legitimidad política. Las revoluciones en América, Francia y otros lugares fueron seguidas por intensos períodos de racionalización y reorganización. Los idiomas se estandarizaron. Se unificaron los criterios para medir y pesar. Se introdujeron códigos y constituciones -numeradas, sistémicas, con terminología consistente- en medio de esfuerzos que aportaron precisión y estructura al trabajo del gobierno. En 1922, el sociólogo Max Weber aclamó a la *burocracia* como el “instrumento de precisión” más avanzado de organización social conocido: “rápido, unívoco, conocedor de los expedientes, continuo, discreto... unitario”.

Casi un siglo después, observamos otra transformación del modo en que viven los seres humanos. La tecnología digital ha comenzado a alterar, irrevocablemente, la naturaleza de nuestra vida colectiva, y surgen nuevas formas políticas nunca antes vistas. El propósito de esta recomendación es esbozar tres formas en que podría cambiar la política. La primera se refiere al proceso democrático; la segunda a la administración pública; y la tercera a la aplicación de las leyes. No se presentará un panorama completo de estos temas; se ilustrará más bien, la naturaleza de los problemas que enfrentan en la actualidad los científicos políticos y los tecnólogos. Para un examen detallado de los avances de la tecnología digital y sus

implicaciones filosóficas, véase *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech* (Jamie Susskind, Oxford University Press: 2018).

### LA VIDA EN EL MUNDO DIGITAL

Son tres los acontecimientos importantes que están ocurriendo simultáneamente:

1. **Creciente capacidad de los sistemas:** un número creciente de sistemas digitales son capaces de realizar tareas que, según consideraciones anteriores, requerían de seres humanos conscientes y creativos. Muchos de estos sistemas se denominan “Inteligencia Artificial” (IA).
2. **Creciente integración de la tecnología:** La tecnología dejó de estar confinada a las “computadoras” de escritorio o a las tabletas de vidrio que tenemos al alcance de nuestras manos, porque se disemina en el mundo físico que nos rodea. Las ciudades del siglo XXI estarán plagadas de sensores, interfaces y capacidad de procesamiento, con miles de millones de objetos (antes inanimados) conectados entre ellos y con nosotros, sus usuarios. La distinción entre el ciberespacio y el espacio “real” perderá sentido.
3. **Creciente cuantificación de la sociedad:** Los humanos generan aproximadamente la misma cantidad de datos cada dos horas que los que se generaron desde los albores de la civilización hasta el año 2003, y esa tasa de crecimiento sigue aumentando de manera exponencial. En el pasado, la mayor parte de la actividad humana pasaba al olvido y se perdía en el tiempo apenas se producía. En el futuro, y de manera creciente, la experiencia humana -lo que decimos, adónde vamos, qué hacemos, qué compramos, cómo nos sentimos, a quién conocemos- será capturada y almacenada como datos.

En primera instancia, no es necesario detenerse en los desafíos que plantea la inteligencia artificial en general, es decir, los sistemas de inteligencia artificial que tienen conciencia y creatividad, o que pueden “pensar” o actuar transversalmente a través de múltiples dominios, como el de los seres humanos. Tal vez algún día elegiremos robots para el parlamento, o someteremos la voluntad colectiva del pueblo a una particular superinteligencia. Pero aún no hemos llegado a eso; ni siquiera estamos cerca. Por lo tanto, resulta prudente adoptar una actitud más conservadora y asumir que la IA seguirá desarrollándose en una gama de dominios más acotados, con una variedad de

sistemas capaces de realizar, cada vez más, tareas discretas. El reto para los politólogos y responsables de formular políticas públicas es discernir la forma en que esos sistemas podrán afectar las instituciones públicas que heredamos del pasado, y desarrollar los conceptos y los argumentos necesarios para analizar y criticar sus impactos.

### Política y tecnología digital

¿Por qué deberíamos esperar consecuencias políticas provocadas por el cambio tecnológico?

Es tentador considerar que la política puede ser distinta de otras actividades humanas que la tecnología transforma: el comercio, el entretenimiento, el transporte, la vida social, y la educación, entre otras. Pero en realidad la política podría llegar a ser *más* sensible al cambio tecnológico. Esto se debe a la estrecha conexión entre (i) la forma en que reunimos, almacenamos, analizamos y comunicamos nuestra información, y (ii) la forma en que estructuramos nuestra vida colectiva.

En el pasado, las revoluciones de las tecnologías de la información y la comunicación solían acompañarse por revoluciones en la política. De hecho, la política, tal como la entendemos, era imposible antes de que se inventara el lenguaje. Y los primeros imperios cobraron protagonismo poco después de la invención de la escritura, que fue, para su tiempo, la tecnología de información y comunicación más avanzada. En *Empire and Communications* (1950), Harold Innis señala que los imperios de Egipto, Persia y Roma fueron “esencialmente productos de la escritura”. Casi 5.000 años después, la introducción de la imprenta fue seguida por una disruptiva agitación política en Europa, debido a que las ideas, nuevas y subversivas, se difundían con una rapidez y precisión sin precedentes (Véase Elizabeth Eisenstein: *The Printing Press as an Agent of Change*: 2009).

En el siglo XX, la burocracia y la tecnología se fueron desarrollando mano a mano, y el aparato de gobierno se hizo cada vez más dependiente de la efectividad con que se recolectaba, almacenaba y comunicaba la información. No es coincidencia que las tarjetas perforadas y las máquinas tabuladoras utilizadas para procesar el censo de 1880 en los Estados Unidos proporcionaran la base tecnológica para lo que más tarde se convertiría en la International Business Machines Corporation, o IBM. El progreso tecnológico suele ser seguido por modificaciones en la esfera política.

¿Qué cambios podemos esperar en el futuro?

### EL PROCESO DEMOCRÁTICO

El proceso democrático ha evolucionado de varias maneras a causa de Internet: la forma en que los partidos políticos movilizan a los activistas, la forma en que los analistas investigan el sentimiento público, las herramientas que utiliza la ciudadanía para interactuar con políticos y presionar a los gobiernos, los dispositivos que se utilizan para monitorear los acontecimientos políticos, entre otras tantas. Pero si examinamos los dos elementos fundamentales del proceso democrático, tal como lo entendemos en la actualidad -*deliberar* y *decidir*- podremos vislumbrar cambios más sustanciales para el futuro.

*La deliberación* es el proceso mediante el cual los integrantes de una comunidad discuten asuntos políticos, para encontrar soluciones que puedan ser aceptadas por todas, o la mayoría de las personas razonables. Internet revolucionó la naturaleza de los foros que usamos para deliberar. Para los ciudadanos comunes, el acopio de noticias y los debates políticos ocurren cada vez más en plataformas digitales que son controladas por sus propietarios, que son entidades privadas. Esto tiene sus beneficios, pero los riesgos son evidentes: polarización algorítmica, fragmentación social y proliferación de “noticias falsas”. Otro motivo de creciente inquietud son las decisiones discrecionales, adoptadas en privado, con las que se resuelve quién puede participar en el proceso de deliberación y a quién se le bloqueará o prohibirá ese derecho. Lo mismo ocurre con qué se puede decir, y qué no. Cada vez que una figura pública controvertida es expulsada de una red social, se producen coros de burlas y aprobación, generalmente demarcadas por líneas partidistas predecibles.

De cara al futuro, es totalmente previsible que los humanos dejen de ser los únicos que participen en sus procesos deliberativos, debido a que los sistemas de IA -que a veces se denominan *chatbots*- son capaces de conversar, cada vez más, con los seres humanos, utilizando un lenguaje familiar. La mayoría de sus intervenciones políticas son crudas, y se circunscriben a eslóganes como “#LockHerUp” o “#MAGA”. No “piensan” como los humanos. Pero su impacto en el discurso político es relevante. Se sostiene, por ejemplo, que alrededor de una quinta parte de todos los tweets que discutieron las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2016, y un tercio del tráfico en Twitter relacionado con el referéndum del Brexit ese mismo año, fueron generados por sistemas digitales. En el período previo a las elecciones intermedias de 2018 en los Estados Unidos, alrededor del 60 por ciento de las conversaciones en línea relacionadas con “la caravana” de migrantes centroamericanos fueron iniciadas por *chatbots*. En los días posteriores a la desaparición del periodista Jamal Khashoggi, en octubre de 2018, las redes sociales en lengua árabe estallaron en apoyo del Príncipe heredero saudí Mohammed bin Salman, el principal sospechoso de haber ordenado su asesinato. En un solo día, la frase “todos confiamos en Mohammed bin Salman” apareció en 250.000 tweets, y “Tenemos que apoyar a nuestro líder” fue publicada en más de 60.000 ocasiones, junto con 100.000 mensajes implorando a los saudíes “Dejen de seguir a los enemigos de la nación”. La mayoría de estos mensajes fueron generados por *chatbots*.

Importa reconocer que en el futuro estos *bots* podrán deliberar de tal modo, que rivalicen, e incluso superen, los niveles de sofisticación humana. Tómese nota por ejemplo, que en el examen clínico para ser admitido al Royal College of General Practitioners del Reino Unido, un robot obtuvo una puntuación del 81 por ciento, lo que contrasta con el puntaje promedio que obtienen los médicos humanos, que es 72 por ciento. No es difícil imaginar que los sistemas de IA del futuro puedan superar nuestra capacidad para debatir -no sólo por el lamentable estado del discurso político. Y los robots de mañana, diseñados expreso para maximizar sus capacidades de persuasión, tendrán rostros, voces, nombres y personalidades. Los primeros videos de “engaño profundo” -donde aparecen celebridades y políticos mencionando palabras que nunca dijeron- muestran el potencial que tienen los actores no humanos para producir discursos humanos persuasivos.

Es evidente el riesgo de que la ciudadanía vea desplazado su propio discurso público por sistemas ultra rápidos, que avasallen con las débiles contribuciones de sus creadores humanos. Siendo realistas, los mejores *bots* -y los más capaces- serán probablemente propiedad de los más ricos, y serán ellos quienes los controlen, por lo que sus intereses se verán inevitablemente recompensados por su mayor participación en el discurso público.

Una perspectiva más positiva es que el despliegue de estos *bots* se ejecute bajo un espíritu público, lo que nos conduciría hacia un diálogo más constructivo, bien informado y equilibrado. Por lo tanto, lo que importa en última instancia es (i) cómo se diseñan estos sistemas, (ii) quién los posee y controla, y (iii) los usos permisibles que pudieran tener. (Por ejemplo, el proyecto de Ley de Divulgación y Rendición de Cuentas de los *Bots -Bot Disclosure and Accountability Bill-*, presentado al Senado de los Estados Unidos por Dianne Feinstein, busca prohibir que los candidatos y partidos políticos utilicen bots para suplantar o replicar la actividad humana en el contexto de la comunicación pública. Esto impediría que los comités de acción política, o Political Action Committees de los Estados Unidos, las empresas y las organizaciones sindicales utilicen *bots* para divulgar mensajes de apoyo a ciertos candidatos).

Además de la deliberación, la tecnología digital podría cambiar la forma en que *decidimos*, es decir, el propio proceso de votación.

La noción de democracia directa, ignorada durante siglos por el tamaño y la complejidad de las políticas modernas, ya no es una fantasía. Es posible, aunque no necesariamente deseable, que la ciudadanía del futuro pueda votar varias políticas todos los días, usando teléfonos inteligentes o sus reemplazantes, en un proceso interminable de involucramiento plebiscitario. También será posible que la gente delegue su voto sobre ciertas cuestiones a otras personas en las que confía, permitiendo así que un consorcio de arquitectos y urbanistas por ejemplo, emita su voto sobre cuestiones de diseño urbano. Esto es lo que se llama “democracia líquida”. Mirando un poco más allá, es posible concebir democracias en las que los sistemas de IA “voten” cientos o miles de veces al día en nombre de los ciudadanos, como ha sugerido Pedro Domingos, en *The Master Algorithm*, 2015. Así, se podría presentar el siguiente argumento: La mejor manera de representar al pueblo, es desplegar sistemas que (i) analicen datos que ofrezcan un retrato preciso de la vida real, los intereses y las circunstancias de los individuos, y (ii) estén informados de sus valores y se les haya ordenado votar de acuerdo con ellos.

Un proceso de este tipo podría reclamar para sí que es mucho más “democrático” que aquel donde apenas se le permite a la ciudadanía marcar un voto cada cierta cantidad de años, como un medio para elegir a un puñado de candidatos.

Pero más democracia no es siempre lo mejor. No querríamos, por ejemplo, que nuestra opción para tratar el cáncer sea decidida por las multitudes, en vez de un solo oncólogo capacitado. Durante mucho tiempo, los teóricos de la tradición liberal moderna han intentado identificar los *límites* más pertinentes de lo que el pueblo debe decidir, atendiendo las restricciones que los derechos humanos y el estado de derecho imponen a la libre voluntad de

la *demos*. Pero el tema no está cerrado. Por el contrario, como la tecnología permite democratizar más aspectos de la vida pública, es probable que ciertas voces afirmen que más democracia *siempre* será mejor. Y esta afirmación, por su parte, se podrá constituir en una nueva línea divisoria de la política.

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Buena parte de la actividad gubernamental consiste en que sus funcionarios adopten e instrumenten decisiones, sin una supervisión democrática inmediata. Estas decisiones, tomadas en su conjunto, son de gran importancia social, ya que le dan forma a nuestra interacción con el Estado, y dan cuenta además, de nuestra experiencia como ciudadanos. Una sólida administración pública, que toma decisiones eficientes e informadas, que cuenta con un buen manejo de registros, una adecuada rendición de cuentas, ausencia de corrupción, asignación justa de los recursos, y un adecuado ejercicio de la discreción, es parte integral de la salud política de una nación. ¿Cuál podría ser el papel de la tecnología?

En los hechos, ya confiamos en los sistemas digitales para que tomen decisiones importantes por nosotros. Los algoritmos transan en nuestro nombre acciones en la bolsa, y los sistemas de aprendizaje automático (*machine learning*) diagnostican nuestros cánceres de pulmón y de piel. Por eso, el que los sistemas digitales desempeñen un papel en las administraciones públicas no debería generar controversia: si esos sistemas son capaces, por ejemplo, de gestionar el abastecimiento de agua de una ciudad, regular sus flujos de tráfico, vigilar el cumplimiento del pago de impuestos, registrar propiedades, administrar las prestaciones de la seguridad social, y otras cosas por el estilo, ¿por qué no se habrían de utilizar? Se puede predecir razonablemente que la burocracia, ese “instrumento de precisión”, será sustituido con el tiempo por el sistema superior de la tecnología digital.

¿Qué ocurre con las decisiones que implican juicios morales o políticos? ¿Es deseable que los algoritmos tomen decisiones sobre la distribución de bienes sociales vitales, u otras en el ámbito de las libertades individuales (decisiones éstas que no siempre se someten a consideración de la ciudadanía)? Una respuesta es que ya lo hacen. Por ejemplo, en la mayoría de las economías modernas, los algoritmos desempeñan un papel cada vez más importante para determinar: i) si los individuos reciben un seguro, y bajo qué condiciones, ii) si las personas y las empresas pueden acceder a hipotecas y créditos, y bajo qué condiciones, iii) la distribución de oportunidades laborales (se dice que el 72% de los currículums ya no son leídos por los ojos humanos), y iv) la duración óptima de las penas de prisión para los delincuentes. Debido a que algunas aplicaciones de estos algoritmos se originan en el sector privado y no en el Estado, se suele calificarlos, erróneamente, como “meramente” comerciales y, por tanto, apolíticos. Pero la forma en que se diseñan los datos con los que aprenden y se entrenan, y los valores que encarnan, no son, ni deben ser tratados, en ningún caso, sólo como asuntos de políticas corporativas, porque determinan los derechos de la ciudadanía y su acceso a bienes sociales. Son pues, incuestionablemente, política y moralmente relevantes. La operación de estos algoritmos es esencialmente política: ¿deben dejarse en



manos del libre mercado (que suele funcionar en la oscuridad como si fuera una “caja negra”), o deben ser adoptados en su totalidad por el Estado, o tal vez sólo supervisados por el Estado o entidades reguladoras?

Existe una preocupación legítima de que estos sistemas no deberían tomar, por sí solos, decisiones morales con las que no estemos de acuerdo, o incluso, que no podamos entender. Con todo, tras cada sistema digital hay un ser humano -diseñador, propietario o controlador- que en última instancia decide (o no decide) la dirección moral que habrá de tomar el sistema, ya sea por la forma en que está diseñado, o por los datos con los que aprende y se entrena. La sustancia de esas decisiones, y los procesos que conducen a ellas, requerirán el más estricto escrutinio político. Aún no arribamos al mundo en el que los sistemas de IA sean moralmente autónomos, pero hacia allá nos encaminamos. La necesidad de transparencia y rendición de cuentas irá creciendo, junto con la cantidad y la importancia de las funciones que vaya asumiendo esta tecnología. Las empresas tecnológicas y los organismos gubernamentales deberán informar, voluntariamente o no, sobre el funcionamiento de sus algoritmos, y el uso que le dan a los datos, para que los ciudadanos puedan comprender mejor su relación con las fuerzas que los gobiernan. Se dice que algunos de estos sistemas de aprendizaje automático, o *machine learning*, toman decisiones que escapan el control, o la comprensión, de sus creadores humanos. Es más, los mejores ingenieros no se pueden explicar por qué estos sistemas hacen lo que hacen. Si esto fuera así, hay poderosos argumentos de principios para no utilizarlos en las administraciones públicas, bajo ningún punto de vista. Lo mismo debería ocurrir con aquellos sistemas en los que nadie es capaz de explicar o describir adecuadamente cómo es su proceso para tomar decisiones.

Una preocupación persistente se refiere a privar a la ciudadanía del “toque humano”, si los burócratas llegaran a ser sustituidos por la tecnología. Este temor no es nuevo. Pero tampoco es necesariamente determinante. En primer lugar, bien se podría dudar de que la burocracia (tal como la entendía Weber) sea particularmente humana. Muchos órganos de gobierno, por no hablar de los burócratas individualmente, son inaccesibles, obstinados, y poco serviciales. En segundo lugar, muchos ciudadanos valoran la eficiencia por sobre el toque humano: prefiero que mis pagos a la seguridad social se distribuyan a tiempo, a través de un sistema *blockchain* sin rostro, a que un funcionario amistoso, pero incompetente, los demore. Por último, y más radicalmente, el llamado “toque humano” puede dejar de ser una exclusividad de los seres humanos. Los sistemas de IA cuentan con la creciente capacidad de leer nuestras emociones, y reaccionar ante ellas de maneras cada vez más sofisticadas. La “inteligencia emocional artificial” y la “computación afectiva” se están desarrollando a una velocidad impresionante.

## LA APLICACIÓN DE LA LEY

Un tercer ámbito en el que cabe esperar que la tecnología digital transforme la labor del autogobierno humano (y el último que se considera en este documento) es la aplicación de la ley.

Muchos comentarios se han centrado en problemas relacionados con la vigilancia permanente y la recopilación de datos, que son, sin lugar a duda, importantes, pero suelen pasar por alto un tema más profundo y de largo plazo.

En la medida en que vayamos dependiendo cada vez más de la tecnología digital para atender un número cada vez mayor de necesidades y funciones diarias básicas, nos encontraremos, cada vez más, sujetos a las reglas y a las leyes que están codificadas dentro de esas tecnologías. El mejor ejemplo es la tecnología que gestiona los derechos digitales, que ha vuelto casi imposible violar los derechos de autor. Mirando más allá, un coche que se conduce por sí mismo, y que no supera el límite de velocidad (o un límite determinado por su fabricante), es una construcción socio-jurídica bastante diferente a la de un vehículo controlado por una persona, que puede rebasar esos límites de velocidad, y por ende, arriesgarse a ser infraccionado en caso de que sea atrapado. Para usar una analogía empleada por Lawrence Lessig en un contexto diferente, es la diferencia entre una puerta cerrada y una puerta que dice “no entrar”.

La tecnología digital no sólo introduce en el horizonte leyes cuya aplicación es automática, sino también leyes *adaptables*. Un vehículo autónomo puede estar sujeto a límites de velocidad variables, según la hora del día, las condiciones meteorológicas, el tráfico y la identidad del pasajero.

Hace tiempo que los juristas reconocen que, en el “ciberespacio”, *el código es ley*. Las reglas contenidas en el código que forma parte de un programa o plataforma establecen (normalmente) restricciones inquebrantables para la acción. No es posible acceder a un documento sin la contraseña correcta; un tweet no puede tener más de 280 caracteres. Pero el precepto de que el código es ley deberá actualizarse y ampliarse para abarcar: i) el hecho de que el código ya no se limita al “ciberespacio” (véase el ejemplo del automóvil autónomo), y ii) el código es cada vez más dinámico e “inteligente”, en lugar estar constituido por una arquitectura inmutable, como en el pasado.

El código, por lo tanto, constituye una nueva y extraña forma de poder, que beneficiará al Estado -siempre y cuando las leyes estén incorporadas en el código- pero también a las entidades privadas que escriben ese código, y que podrán elegir qué reglas *adicionales* desean aplicar para que todos las cumplan.

Irónicamente, el viaje de la humanidad hacia el futuro apunta hacia una regresión y un progreso. Nos aventuramos hacia una época en la que confiaremos nuestros asuntos políticos a poderosas e invisibles fuerzas, cuyo funcionamiento no siempre habremos de comprender. Y no podremos confiar en sus consecuencias, sean éstas benignas o malignas. Lo que importa es cómo se diseñan las tecnologías, quién las posee y controla, y los usos que se les dan. ¿Hasta qué punto nuestras vidas podrán ser gobernadas por poderosos sistemas digitales, y bajo qué términos? Esa es la cuestión política central de este siglo.

**GRACIAS ESPECIALES A**

**Sir Roger Scruton**

1944-2020

---

Filósofo, escritor y colaborador  
del Proyecto

*Renovar la Democracia en la Era Digital*  
del Instituto Berggruen



@berggruenInst

[www.berggruen.org](http://www.berggruen.org)

Bradbury Building  
304 S. Broadway, Suite 500  
Los Angeles, CA, 90013, USA