

## ***11. Fomento de la participación democrática no formal e informal. De la democracia de masas a las redes de la democracia***

**Ismael Peña-López:** Director general de Participación Ciudadana de la Generalitat de Catalunya. Anteriormente fue profesor de la Universitat Oberta de Catalunya, en los Estudios de Derecho y Ciencias Políticas, investigador senior en Open Evidence y fellow director de innovación abierta de la Fundació Jaume Bofill. Es doctor en Sociedad de la Información y del Conocimiento y Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Ha trabajado en la medida de la evolución de las economías digitales y la adopción personal de lo digital (e-readiness, brecha digital), así como el impacto de las TIC en el desarrollo y sus principales instituciones, especialmente en el ámbito de las TIC y la educación y las TIC y la democracia.



# FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA NO FORMAL E INFORMAL. DE LA DEMOCRACIA DE MASAS A LAS REDES DE LA DEMOCRACIA

Ismael Peña-López

*"Importa, pues, mucho conocer a fondo a este hombre-masa,  
que es pura potencia del mayor bien y del mayor mal."*

ORTEGA Y GASSET, "LA REVOLUCIÓN DE LAS MASAS"

**H**ay dos visiones complementarias de la participación ciudadana. La visión tradicional es que la participación nos ayuda a diseñar mejores leyes y políticas públicas gracias a hacer concurrir sobre éstas a más personas, con visiones diferentes y con conocimientos diversos. Gracias esta mayor concurrencia obtenemos leyes y políticas más eficaces -porque su diagnóstico y rango de soluciones es más

ajustado- y más eficientes, dado que se incrementa el consenso, se reduce el conflicto y el diseño es técnicamente mejor.

Esta visión que podríamos adjetivar de esencialmente técnica puede complementarse de otra visión mucho más filosófica o incluso política en el sentido de transformación social a través de las ideas. Esta segunda visión es que la participación de carácter deliberativo podría constituir una suerte de tercer estadio de la democracia, tomando lo mejor de la democracia griega (directa) y la democracia moderna (representativa), a la vez que contribuye a suplir las cada vez más manifiestas carencias de ambas: por una parte, el coste de participar; por otra parte, la creciente complejidad de las decisiones públicas. No obstante, este tercer estadio, dada su naturaleza deliberativa, por definición debe darse en nuevos espacios y con nuevos actores, a incorporar al actual diseño de la práctica democrática centrado casi exclusivamente en las instituciones.

### ***Hombre-masa y post-democracia***

La democracia griega a menudo se ha idealizado como el paradigma perfecto de la toma de decisiones públicas: los ciudadanos, altamente comprometidos con la comunidad, asumen la responsabilidad de gestionar aquello público. Se informan, debaten, toman decisiones y las ejecutan. Sin ánimo de caricaturizar lo que por supuesto era un esquema de gestión pública mucho más elaborado, hay al menos dos aspectos que merece la pena tener en consideración. Primero, lo relativamente simple del contexto sociopolítico de la época. Segundo, la existencia de ciudadanos de segunda o directamente no ciudadanos (mujeres, extranjeros, esclavos) sobre cuyos hombros se descargaban muchas tareas que facilitaban que los ciudadanos de pleno derecho pudiesen hacer política.

La siguiente reencarnación de la democracia tendrá lugar varios siglos después en una realidad socioeconómica totalmente distinta y que cambiará aceleradamente a lomos de la ciencia y la revolución industrial. Las democracias liberales modernas, dada la mayor complejidad del contexto, así como la mayor (y también creciente) concurrencia de ciudadanos libres, recurrirá a la creación del Estado y a las instituciones de representación democrática para su administración. La delegación del poder será una transformación radical del ejercicio de la democracia que a su vez transformará la organización social - y viceversa.

Algunos autores, no obstante, nos alertan tanto de deficiencias en su diseño como de señales de agotamiento del mismo. Ortega y Gasset, entre otros, advierte en *La rebelión de las masas* que los avances técnicos y sociales no han sido parejos en el terreno ético o educativo, entendida la educación no como la formación técnica para el desarrollo profesional, sino en el plano humano para el desarrollo personal o como personas humanas. Estos hombres-masa, afirma Ortega, son capaces de operar con tecnologías revolucionarias, pero no han sido capaces de aprehender la dimensión histórica de la humanidad

y, con ello, son incapaces de comprender e incluso de gobernar su destino. Advierten Ortega -y se puede complementar con las reflexiones sobre las dinámicas de las masas en Masa y Poder de Elias Canetti- en cuán fácil es acabar controlando dichas masas, así como de la degeneración de esa manipulación que más adelante hemos venido a llamar fascismo.

En una versión menos destructiva, pero igualmente preocupante, Colin Crouch describe la actual situación de la democracia como de post-democracia. Crouch explica que la creciente complejidad de la toma de decisiones, así como la desafección política por un sentimiento de alienación e ineficacia de la política expulsa de forma tácita o explícita a los ciudadanos del ágora pública, dejándola en manos de élites que controlan, con apariencia de democracia, todos los resortes de la vida pública.

Paradójicamente, las "soluciones" que han aparecido para un caso (el hombre-masa) o para otro (la post-democracia) son opuestas y complementarias al mismo tiempo: ante un hombre-masa incapaz de gobernarse, se apela a la tecnocracia, a la meritocracia política hasta el límite, a los gobernantes profesionales y alejados la ciudadanía desinformada e ignorante sobre la cosa pública, a la aristocracia política como solución. Por otra parte, el combate de la post-democracia, el combate de la élite que "no representa" al ciudadano, ha a menudo derivado en populismos donde un líder mesiánico, perteneciente al pueblo y no a la denostada élite, se erige en poseedor de toda solución, fácil y simple, y muchas veces consistente en encontrar un chivo expiatorio al que sacrificar junto a la élite política. Que ese populismo derive en fascismo es, como muchos autores como Rob Riemen afirman, sólo cuestión de tiempo.

La pregunta que queda latente, no obstante, es si hay un término medio entre el fascismo y la aristocracia. Parecería que en este término medio deberían darse, al menos, dos circunstancias concurrentes: primero, ir más allá de la educación en conocimientos y avanzar hacia la formación de ciudadanos, en el sentido de individuos conscientes de su entorno social y derechos y deberes para con aquello colectivo; segundo, proporcionar instrumentos para que dichos ciudadanos formados puedan expresar democráticamente sus anhelos y necesidades dentro de este nuevo sistema globalizado y complejo y, ante todo, al amparo de destructivas derivas populistas o la desposesión de sus derechos por parte de las aristocracias.



## Revolución digital y tecnopolítica

Mientras somos testigos de ese posible agotamiento de la democracia, la revolución digital hace tiempo que ha dejado de meramente afectar la gestión de la información y las comunicaciones para ser un vector de transformaciones muy profundas en absolutamente todos los aspectos de la vida cotidiana. No escapan a ello la acción cívica y el compromiso democrático.

Son muchos y controvertidos los pros y contras sobre la llamada democracia electrónica, los usos y abusos de las prácticas que englobamos como Gobierno 2.0 o el enorme disenso sobre si los nuevos canales de información y comunicación digital mejoran o empeoran la calidad de la información que llega a los ciudadanos, o si éstos son capaces de formar parte de comunidades más plurales o, al contrario, se encierran en sus propias cámaras de resonancia.

Una cuestión que se nos antoja indiscutible, porque trasciende el ámbito de la acción democrática, es la eliminación de intermediarios para muchas de las tareas colectivas que tradicionalmente requerían de instituciones que impulsasen, articularasen, organizarasen, orientasen y resolviesen la acción colectiva. O, en su defecto, si no la eliminación de intermediarios, si una radical transformación de los papeles o de los actores que van a desarrollar estos papeles de mediación.

Creemos más que probado ya por la evidencia empírica que el coste de participar en cualquier ámbito de la toma de decisiones colectiva se ha reducido dramáticamente. Información, deliberación, negociación, explicitación de preferencias, toma de decisiones en sí misma, evaluación y rendición de cuentas. Todo ello puede ahora realizarse con costes tanto materiales como personales significativamente menores que en el pasado.

Así mismo, y como se ha comentado más arriba, el potencial para aumentar los beneficios de la participación también se ha incrementado debido en parte al potencial aumento de la participación, pero también a la potencialmente mucho mayor cantidad y calidad de la información para la toma de decisiones, la posibilidad de realizar simulaciones, pruebas piloto, dotarse de más y mejores indicadores y en tiempo real, el potencial incremento del beneficio relativo al disminuir el coste de la gestión de los conflictos, etc.

Estos potenciales se han visto materializados en infinidad de iniciativas ciudadanas centradas en la autoorganización, la autogestión, la toma de decisiones distribuida en lo que se ha venido a llamar *para-instituciones*<sup>82</sup>, espacios de autonomía o medios de autocomunicación de masas.

No obstante, el amplio elenco de oportunidades que brindan estos espacios tiene a menudo lugar dando por completo la espalda a las instituciones. No

---

82 Ver Peña-López et al. (2014) para una definición del término *para-institución*. Es interesante también ver como otros autores de esta monografía hacen aproximaciones distintas a la cuestión de cómo se planifican y estructuran las conformaciones de personas para asimilarse o distanciarse de las instituciones: *exituciones* (Vivero de Iniciativas Ciudadanas), *dispositivos troyanos* (Raúl Oliván) o *estado transmoderno* (Conrado Romo) o, simplemente, *instituciones informales* (Cecilia Güemes y Jorge Resina).

solamente fuera de ellas, sino ajeno a ellas, cuando no directamente desafiando lo que anteriormente era el espacio natural de dichas instituciones o incluso sus funciones fundacionales, como nos recuerda Yohai Benkler.

Incluso en el caso en que uno crea que las instituciones no fuesen necesarias, parecería deseable una transición ordenada entre el ahora hegemónico espacio institucional hacia unos espacios informales de participación democrática.

Nuestra apuesta -basada en la creencia que las instituciones tienen muchas funciones difíciles de sustituir, entre ellas y como prioritaria la protección de las minorías- es hacia un despliegue de la acción colectiva de los espacios institucionales hacia (también) los nuevos espacios informales, así como una compartición de soberanía entre esas mismas instituciones con los nuevos actores de la acción cívica en particular, y los ciudadanos en general.

TRANSPARENCIA?  
TRAMPA

No obstante, corremos el peligro de caer en lo que Manuel Delgado llama *ciudadanismo*, a saber, dejar que la ciudadanía participe, pero que participe lo justo y necesario. Para evitarlo, proponemos una devolución de soberanía basada en poner en manos de los ciudadanos los "medios de producción política"<sup>83</sup>.

### **Infraestructuras para la participación democrática no formal e informal**

La participación democrática sucede de forma planificada y estructurada: las elecciones, las sesiones en las cámaras de representación, etc. tienen su lugar en el tiempo y una ordenación interna para su desarrollo.

La participación no formal carece del primer rasgo: si bien tiene una estructura interna -proporcionada a menudo por las instituciones, pero cada vez más por los ciudadanos sin una entidad detrás- tiene lugar ad-hoc para responder ágilmente a una cuestión determinada.

La participación informal, por último, es aquella que ni está planificada ni, tampoco, tiene una estructura interna determinada como una manifestación o una asamblea espontáneas, o muchos debates en espacios como las redes sociales.

83 Ver también el capítulo de Conrado Romo sobre el Estado como tecnología, así como la distinta perspectiva del estado como diseño y el estado como flujo.

El objetivo general de una política de fomento de infraestructuras para la participación democrática no formal e informal es identificar actores, facilitar espacios y aportar instrumentos que permitan enriquecer la práctica democrática no formal e informal para que ésta consiga sus objetivos, ya sea directamente como canalizando la acción en algún momento hacia una institución democrática.

- **Actores:** además de las personas que puedan tener un interés o un conocimiento en una política determinada, articular la participación e intervención activa de intermediarios (prescriptores, expertos, representantes), facilitadores (expertos en la dinamización de acciones de participación democrática) e infomediarios (expertos en el tratamiento de datos e información para la toma de decisiones públicas).
- **Espacios:** crear las condiciones para que los actores puedan trabajar juntos, ya sea coincidiendo en el tiempo y en el espacio como con otros "espacios", facilitando especialmente las condiciones de participación, estrategias de mediación, los canales y códigos, tejiendo la red y explicitando su funcionamiento.
- **Instrumentos:** metodologías, normativa de funcionamiento, apoyo tecnológico (digital o analógico) a la información, la comunicación, la toma de decisiones y la devolución.

Para el despliegue de dicha política de fomento de infraestructuras para la participación democrática no formal e informal proponemos seis ejes o programas prioritarios de actuación:

- **Programa de participación deliberativa:** para fomentar y mejorar proyectos sobre democracia deliberativa, gobierno 2.0, un marco regulatorio apropiado para la participación ciudadana, y sensibilización sobre la importancia de este instrumento a través de la formación, la investigación y la difusión.
- **Programa de participación electoral y democracia directa:** promover y/o mejorar procesos electorales para incrementar la legitimidad de los procesos de participación formal, así como proyectos sobre democracia directa consistentes en la devolución de soberanía al ciudadano; sensibilizar sobre la importancia de estos instrumentos a través de la investigación y la difusión.
- **Programa de participación interna:** trabajar hacia una transformación de cómo la Administración entiende la participación, la colaboración y la cooperación dentro de las instituciones así como en su relación con los ciudadanos, a través de formación y capacitación, redes de apoyo y trabajo, comunidades de práctica de innovación profesional y comunidades de práctica abiertas entre profesionales públicos y ciudadanos.
- **Programa de colaboración:** con el objetivo estandarizar y normalizar los consorcios público-sociales-privados y las iniciativas de innovación según el modelo de cuádruple hélice; o, dicho de otro modo, trabajar



para la planificación y estructuración de iniciativas no formales e informales de participación democrática para su escalado y réplica.

- **Programa de intermediarios, facilitadores e infomediarios:** para contribuir al crecimiento y consolidación de un sector capacitado y/o profesionalizado en el ámbito de la participación, para conseguir la máxima calidad de prácticas y proyectos participativos aportando al sector y ciudadanos implicados conocimiento, instrumentos, herramientas tecnológicas o recursos en general.
- **Programa de e-participación, votación electrónica y tecnopolítica:** acelerar la adopción de las TIC en el ámbito de la participación contribuyendo así a facilitar y normalizar la participación electrónica, el voto electrónico, el gobierno electrónico y la democracia electrónica en general, al mismo tiempo transformando el paradigma detrás de las prácticas ciudadanas basadas principalmente en actores pasivos o meramente responsivos hacia un paradigma tecnopolítico basado en actores activos, empoderados y en red.

Podemos ver una representación gráfica de estos seis programas en la Teoría del Cambio de la Participación Ciudadana que figura a continuación.

En ella podemos ver como los programas se convierten en productos o actuaciones políticas que, a su vez, tienen unos resultados esperados (medibles según los objetivos e indicadores establecidos) y que, de acuerdo con la teoría, conducirán a un impacto, entendido éste como un cambio de comportamiento social -o una variable latente imposible de medir.

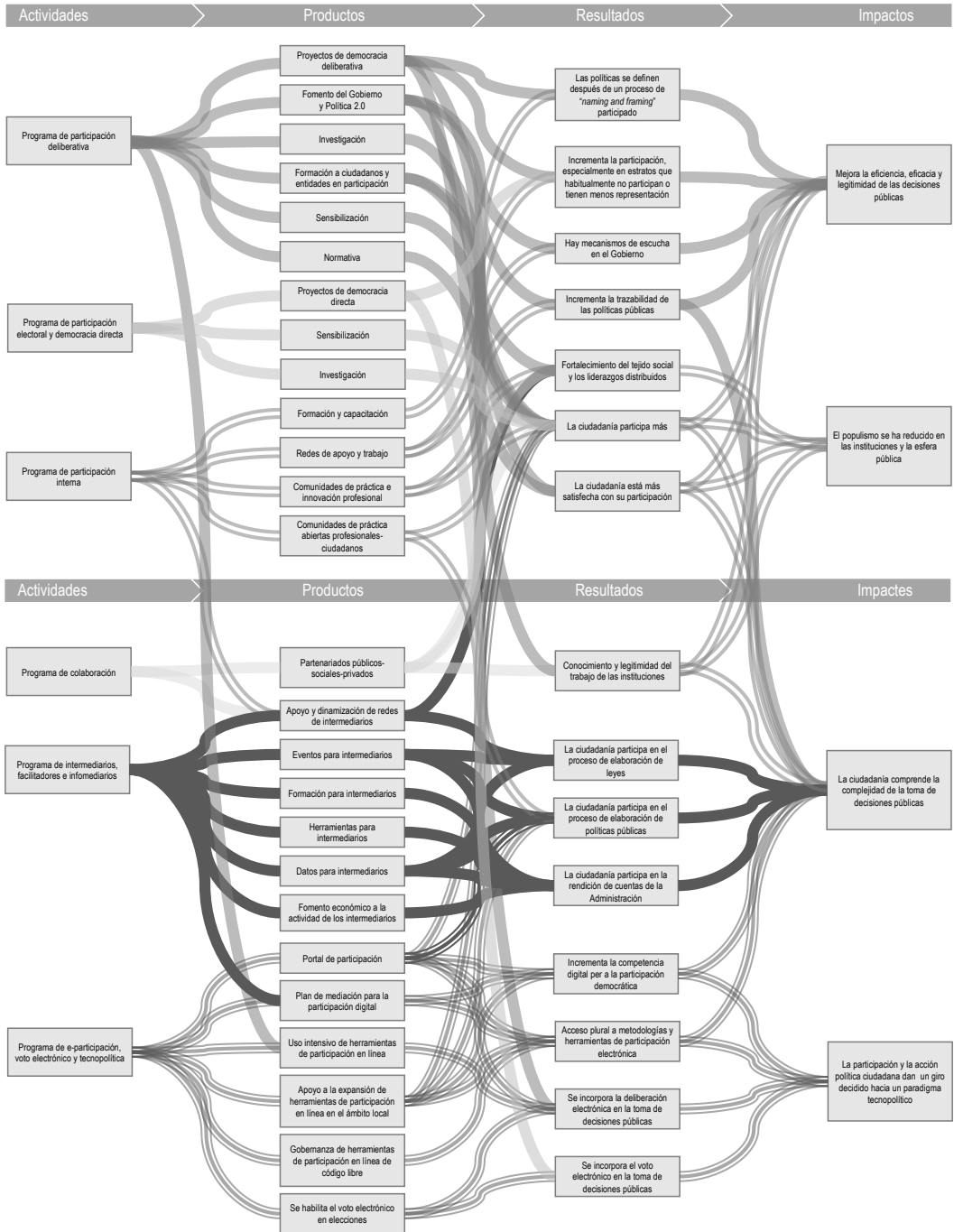
Como hemos empezado diciendo, el impacto esperado quiere ir mucho más allá de la mejora de eficiencia, eficacia y legitimidad del sistema democrático, si bien este es el primer impacto deseado, por supuesto.

Por una parte, aspiramos a combatir el populismo, combatiendo la simplificación de la política y la manipulación de los ciudadanos trabajando para mejorar el tejido social, la información y la implicación de la ciudadanía en las cuestiones públicas.

Esta participación, además, no es meramente cuantitativa sino cualitativa, dado que aspiramos a explicar la complejidad de los retos de la toma de decisiones y gestión públicas con la concurrencia de la ciudadanía en el diseño y evaluación de las mismas.

Esto lo conseguimos, además de reforzando los cauces tradicionales de la participación institucional, fomentando las iniciativas no formales e informales de participación, estableciendo o restableciendo los puentes rotos entre las instituciones y los ciudadanos pero, sobre todo, haciéndolo en pie de igualdad, compartiendo soberanías... y compartiendo la resolución de los problemas asociados a la responsabilidad que conlleva disfrutar de dicha soberanía, tanto personal como colectiva.

# Teoría del Cambio de la Participación Ciudadana



Fomento de la participación democrática no formal e informal. De la democracia de masas a las redes

## Referencias bibliográficas

**BENKLER, Y.** (2006). *"The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom"*. New Haven: Yale University Press.

**CANETTI, E.** (1960). *"Crowds and power"*. New York: Continuum.

**CASTELLS, M.** (2009). *"Communication power"*. Cambridge: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2012). *"Redes de indignación y esperanza"*. Madrid: Alianza Editorial.

**CROUCH, C.** (2000). *"Coping with Post-Democracy"*. Fabian Ideas 598. London: Fabian Society.

**DELGADO, M.** (2016). *"Ciudadanismo. La reforma ética y estética del capitalismo"*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

**KURBAN, C.; PEÑA-LÓPEZ, I.; HABERER, M.** (2017). *"¿Qué es la tecnopolítica? Un esquema conceptual para entender la política en la era digital"*. En IDP. Revista de Internet, Derecho y Ciencia Política, 24. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

**ORTEGA Y GASSET, J.** (1929). *"La rebelión de las masas"*. Madrid: Círculo de Lectores.

**PEÑA-LÓPEZ, I.** (2014). *"Casual politics: del clicktivismo a los movimientos emergentes y el reconocimiento de patrones"*. En Cotarelo, R. & Olmeda, J.A. (Eds.), *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Capítulo 10, 211-229. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**PEÑA-LÓPEZ, I.; CONGOSTO, M.; ARAGÓN, P.** (2014). *"Spanish Indignados and the evolution of the 15M movement on Twitter: towards networked para-institutions"*. En *Journal of Spanish Cultural Studies*, 15 (1-2), 189-216. New York: Routledge.

**RIEMEN, R.** (2018). *"To fight against this age. On fascism and humanism"*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.

