

Qualitat de la democràcia i noves tecnologies

Mikel Barreda

PID_00209769



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció.....	5
1. Concepte i components de la qualitat democràtica.....	7
2. El mesurament de la qualitat democràtica.....	11
2.1. L'operacionalització del concepte	11
2.2. Estudis recents	12
3. L'explicació dels diversos nivells de qualitat democràtica.....	17
4. La influència de les noves tecnologies en la qualitat democràtica.....	19
4.1. Nous conceptes entorn de les relacions entre TIC i democràcia: govern, administració i democràcia electrònics	20
4.2. La literatura sobre l'impacte de les TIC en la qualitat democràtica	21
4.3. Els límits de les TIC en la millora democràtica	27
5. Lectures complementàries.....	30
Bibliografia.....	33

Introducció

En el mòdul anterior hem revisat les principals concepcions de democràcia que hi ha i hem vist que les noves tecnologies ofereixen oportunitats per a acomodar les democràcies actuals als requisits de cadascuna d'aquestes concepcions; requisits, per exemple, de més participació i deliberació en la presa de decisions polítiques. El debat acadèmic entorn de la noció de *democràcia*, però, no s'acaba aquí. En els darrers anys, en els estudis sobre la democràcia hi ha entrat amb força un altre tema: la qualitat democràtica. La preocupació consisteix ara a determinar fins a quin punt una democràcia és de qualitat, és a dir, és una “bona” democràcia. De nou, hi ha molta gent que veu en les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) una eina útil per a introduir canvis polítics i, concretament, per a millorar el nivell de qualitat d'una democràcia.

El concepte de *qualitat democràtica* està envoltat de gran vaguetat i confusió. Per això, en la primera secció del mòdul ens ocuparem d'aclarir aquest concepte i delimitar-ne les dimensions fonamentals. A continuació, en la segona secció, examinarem la manera d'operacionalitzar aquest concepte i veurem alguns treballs recents que l'han abordat empíricament. En la tercera secció ens fixarem en les causes o els determinants de les variacions en els nivells de qualitat democràtica que mostren els estudis anteriors. La darrera secció del mòdul centrarà l'atenció en un dels factors explicatius d'aquestes variacions: les noves tecnologies. La revisió de la literatura ens permetrà identificar beneficis potencials de les TIC per a millorar la democràcia, i també resultats d'estudis empírics que han analitzat l'impacte de les TIC sobre diferents dimensions de la qualitat democràtica.

1. Concepte i components de la qualitat democràtica

Parlar de qualitat democràtica pressuposa que hi ha un sistema polític que compleix els requisits indispensables que defineixen una democràcia (Altman i Pérez-Liñán, 2002; Vargas-Machuca, 2006). I és que no sembla lògic voler examinar la qualitat d'un objecte que, en certa manera, es dubta que existeixi. Així, per exemple, no tindria sentit examinar la qualitat d'una democràcia en el cas d'un règim polític que ha començat un procés de liberalització, però que no garanteix els drets de participació política als ciutadans. Què s'entén, però, per *qualitat democràtica*? La resposta no és fàcil i no hi ha un mínim consens acadèmic respecte a la definició (Gómez Fortes i altres, 2010; Munck, 2013). Si en el mòdul 1 ja hem constatat la gran diversitat de concepcions de democràcia que hi ha, ara es complica encara més afegint-hi el component de "qualitat". Sovint ens trobem que estudis que parteixen de concepcions semblants de democràcia difereixen després a l'hora de determinar els paràmetres amb què s'ha d'analitzar i avaluar el nivell de qualitat.

Encara que no hi ha una definició comunament acceptada de *qualitat democràtica*, sí que hi ha un punt de partida general en la literatura: es considera que les **concepcions minimalistes de democràcia**, que posen l'accent en la garantia d'eleccions regulars i competitives, són insuficients per a abordar la qualitat d'una democràcia. Aquesta qüestió és molt més àmplia i complexa (Munck, 2013; Bühlmann i altres, 2012).

Definicions minimalistes de democràcia

El precursor d'aquest tipus de definicions és Schumpeter, el qual, a mitjan segle passat, definia la democràcia com el mecanisme procedimental per a arribar a decisions polítiques, en virtut del qual els ciutadans aconsegueixen el poder de decidir mitjançant una competència pel vot popular (Schumpeter, 2003). Una definició més recent és la de Przeworski i altres (1996, pàg. 105): la democràcia és el "règim en què l'ocupació dels càrrecs governamentals és el resultat d'eleccions competitives".

La qüestió està, doncs, a determinar aquests elements de qualitat democràtica que van més enllà del concepte de *democràcia electoral*. Si bé les aproximacions conceptuals a la qualitat democràtica són molt diverses, es poden identificar dos grans grups. El primer correspon a les aproximacions que dirigeixen l'atenció a determinats **procediments** per a analitzar la qualitat d'una democràcia. Dins aquestes concepcions es pot fer, al seu torn, una doble distinció:

- D'una banda, les aproximacions inspirades en la noció de *democràcia* (o *poliarquia*) de Dahl (2002), que remet a un conjunt específic de procediments o institucions que regulen l'accés al poder polític (llibertat d'expressió, sufragi inclusiu, diversitat de fonts d'informació, etc.). A partir d'aquí la qualitat democràtica es concep com "la capacidad de aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político" (Corbetta i Pérez-Liñán, 2001, pàg. 150; Altman i Pérez-Liñán, 2002, pàg. 86). D'aquesta

manera, el nivell de qualitat d'una democràcia depèn del grau en què se satisfan els requisits institucionals esmentats d'una poliarquia (garantia de llibertat d'expressió, pluralitat informativa, etc.).

- D'altra banda, tenim les aproximacions que plantegen que el concepte de *democràcia* no s'ha de limitar únicament als procediments d'accés al poder polític (al concepte de *règim polític*), sinó que ha d'atendre també l'exercici del poder polític, particularment la varietat de mecanismes que s'ocupen de controlar l'acció del poder polític. En paraules d'O'Donnell (2001, pàg. 27), "la democracia no es tan sólo un régimen democrático sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas". D'acord amb això, per a examinar el grau de qualitat d'una democràcia cal atendre qüestions com l'efectivitat del control a les autoritats o la garantia de l'estat de dret.

Control al poder polític

El concepte de *poliarquia* de Dahl comprèn un dels mecanismes de control polític per excel·lència en una democràcia, les eleccions, però deixa de banda altres institucions de control, i també la referència a un marc legal que tracti els ciutadans com a iguals i posi límits a l'acció del poder polític (l'estat de dret).

El segon grup comprèn les definicions que amplien el concepte de *democràcia* amb **continguts substantius**, com ara finalitats o resultats que es volen aconseguir o garantia de certs principis i valors (igualtat, justícia social, autonomia dels individus, etc.). En el mòdul 1 hem revisat algunes de les principals teories normatives de la democràcia (liberals, republicanes, deliberatives, etc.) de les quals es deriven paràmetres específics de qualitat. Per exemple, les posicions demòcrates deliberatives reivindiquen la garantia de la discussió pública com a criteri de qualitat d'una democràcia (Velasco, 2006). Aquest tipus d'aproximacions topen amb més dificultats per a operacionalitzar i mesurar empíricament el concepte de *qualitat democràtica* que no pas les aproximacions procedimentals. De fet, les aproximacions procedimentals són les que prevalen en la recerca empírica. No obstant això, cada vegada hi ha més estudis de qualitat democràtica que se sostenen en concepcions normatives de democràcia (per exemple, Bühlmann i altres, 2012).

En general, cadascuna d'aquestes definicions va acompanyada d'una especificació de **dimensions** o elements que conformen el **concepte de qualitat democràtica**. El nombre i la naturalesa d'aquests elements, és clar, varien entre els diversos grups de definicions. El quadre 1 recull les dimensions de qualitat democràtica presents en alguns treballs acadèmics recents. Com es pot apreciar, hi ha una marcada diferència entre els estudis sostinguts en una concepció dahliana de democràcia (com poliarquia) i els que parteixen d'una concepció més àmplia: la llista de dimensions és més reduïda entre els primers. De tota manera, en tots els casos la qualitat democràtica apareix com un concepte multidimensional. Així mateix, si fem comparacions dins un mateix grup

d'aproximacions conceptuals apreciarem diferències destacables. Per exemple, l'estat de dret el trobem com a component de qualitat democràtica en els treballs de Diamond i Morlino (2004), Gómez Fortes i altres (2010) i Bühlmann i altres (2012), però no en el de Levine i Molina (2007).

Pluridimensionalitat del concepte de *qualitat democràtica* de Mainwaring i Pérez-Liñán

Aparentment el concepte de *qualitat democràtica* de Mainwaring i Pérez-Liñán (2008) és unidimensional; no obstant això, fa referència a la garantia de dos tipus de drets i llibertats democràtics: polítics (participació, pluralisme, etc.) i civils (llibertat d'expressió, per exemple). Cadascun té indicadors específics (de Freedom House), que Mainwaring i Pérez-Liñán fan servir de manera combinada.

Quadre 1. Dimensions de qualitat democràtica en alguns estudis

Concepte de <i>democràcia</i> com a poliarquia			
Corbetta i Pérez-Liñán (2001) 1. Drets polítics i llibertats civils 2. Governabilitat 3. Representació 4. Participació ciutadana	Altman i Pérez-Liñán (2002) 1. Drets civils efectius 2. Participació efectiva 3. Competència efectiva	Mainwaring i Pérez-Liñán (2008) 1. Drets polítics i llibertats civils	
Concepte de <i>democràcia</i> com "alguna cosa més" que poliarquia			
Diamond i Morlino (2004) I) Procedimentals: 1. Estat de dret 2. Participació 3. Competència 4. Rendició de comptes vertical 5. Rendició de comptes horitzontal II) Substantives: 6. Llibertat (drets polítics i llibertats civils) 7. Igualtat (política i legal) III) Resultats: 8. <i>Responsiveness</i>	Levine i Molina (2007) 1. Decisió electoral 2. Participació 3. Rendició de comptes (horitzontal, vertical, social) 4. <i>Responsiveness</i> 5. Sobirania	Gómez Fortes i altres (2010) 1. Democràcia i legitimitat 2. Estat de dret i absència de corrupció 3. Representació 4. Capacitat efectiva de govern 5. Societat civil	Bühlmann i altres (2012) I) Llibertat: 1. Llibertats individuals 2. Estat de dret 3. Esfera pública II) Control: 4. Competència 5. Controls mutus 6. Capacitat governamental III) Igualtat: 7. Transparència 8. Participació 9. Representació

Nota: per a facilitar la comparació s'han inclòs sota un mateix terme expressions equivalents.
Font: elaboració pròpia.

De vegades costa delimitar amb precisió les fronteres entre unes dimensions i altres. Per exemple, un dels tipus de mecanismes de rendició de comptes, l'horitzontal, mira de materialitzar el principi de separació de poders propi de l'estat de dret i, per tant, es podria considerar part d'aquest estat de dret. En realitat, totes aquestes dimensions de qualitat democràtica, tal com ha assenyalat la bibliografia, estan interrelacionades teòricament i empíricament (Levine i Molina, 2007). I aquesta relació no sempre opera en un mateix sentit. Així, un govern molt receptiu a les preferències majoritàries dels ciutadans – amb un nivell elevat de *responsiveness*– podria estar temptat de desatendre les minories o fins i tot restringir-los els drets –cosa que implicaria un baix nivell de garantia de drets polítics i llibertats civils– (Diamond i Morlino, 2004).

Responsiveness

És un concepte que s'utilitza molt en ciència política i es refereix a la capacitat del govern per a atendre i donar resposta a les preferències dels ciutadans (Dahl, 2002).

Com acabem de veure, la qualitat democràtica és un concepte complex (amb sentits molt diversos, multidimensional i amb components relacionats entre si). Per això és tan rellevant per a qualsevol estudi empíric sobre qualitat democràtica descansar sobre una sòlida **fonamentació teòrica i conceptual** (Bühlmann i altres, 2012; Munck, 2013).

2. El mesurament de la qualitat democràtica

Després de revisar el concepte de *qualitat de la democràcia* i presentar-ne les dimensions bàsiques, examinarem com es pot operacionalitzar i traslladar-lo a l'anàlisi empírica. La referència a alguns estudis recents ens ajudarà a entendre més bé com es pot mesurar aquest tema i aportarà dades d'interès relatives a democràcies del nostre entorn.

2.1. L'operacionalització del concepte

La recerca empírica de la qualitat democràtica ha posat de manifest **diferents estratègies de mesura i anàlisi** d'aquest concepte. De manera general, es poden destacar tres tipus d'estratègies. La primera consisteix a recórrer a **mètodes qualitatius**. Una iniciativa d'aquest tipus és l'auditoria ciutadana de qualitat democràtica de Costa Rica (PENDHS, 2001). En aquesta auditoria no es parteix de cap teoria democràtica per a establir els estàndards de qualitat, sinó que es fixen –de manera inductiva– a partir de diversos espais de consulta i debat ciutadans. Una vegada acordats uns determinats estàndards de qualitat, s'avalua, en aquests mateixos espais de debat ciutadans, l'estat de la democràcia del país.

Estàndards de qualitat democràtica en l'estudi d'auditoria ciutadana de Costa Rica

En l'estudi del PENDHS (2001), els estàndards de qualitat són anomenats *aspiracions democràtiques* i estan distribuïts en deu dimensions. Per exemple, la dimensió 2 és la qualitat democràtica de la vida interna dels partits polítics i conté dues aspiracions: “el financiamiento de los partidos políticos es legal y está permanentemente abierto al examen público” i “los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas” (PENDHS, 2001, pàg. 30 i 31).

La segona estratègia d'anàlisi consisteix a mesurar la qualitat democràtica amb indicadors **quantitatius** dels diversos atributs (o dimensions) que defineixen el concepte. Aquí hi trobem diferents procediments:

- Hi ha estudis que trien un conjunt d'indicadors, corresponents a les diverses dimensions de qualitat democràtica (participació, llibertats individuals, obligació de rendir comptes o *accountability*, etc.), i els analitzen separatament, **sense agregar-los**. En uns casos, es recorre únicament a indicadors que ja estan disponibles, procedents de bases de dades d'experts i d'organismes internacionals, com la garantia de drets polítics i llibertats civils de Freedom House (per exemple, Corbetta i Pérez-Liñán, 2001); en altres casos, es preveuen també indicadors nous (per exemple, Gómez Fortes i altres, 2010).
- Hi ha treballs que opten per elaborar **indicadors agregats** de qualitat democràtica, construint un índex (Levine i Molina, 2007; Bühlmann i altres,

2012) o aplicant una anàlisi factorial de components principals (Altman i Pérez-Liñán, 2002; Barreda, 2011). L'avantatge d'aquests indicadors agregats és que ofereixen una visió ràpida i de conjunt sobre la qualitat d'una o diverses democràcies, però a costa de perdre precisió i detall en el mesurament. Per això hi ha experts que consideren més adequat fer servir indicadors de les diverses dimensions del concepte, però sense agregar-los després (Munck, 2013).

Anàlisi factorial de components principals

Aquesta tècnica estadística aplicada a un grup d'indicadors permet identificar si tenen cap dimensió (o factor) subjacent. Per exemple, en l'estudi d'Altman i Pérez-Liñán (2002) s'aplica una anàlisi factorial a tres indicadors –garantia de llibertats civils, participació electoral i competència política–, del qual resulta un factor únic, que s'agafa com a indicador agregat de qualitat democràtica.

Finalment, la tercera manera d'analitzar la qualitat democràtica és **combinar mètodes quantitius i qualitius**. Hi ha diversos estudis que parteixen d'una tria d'indicadors quantitius referents a les diverses dimensions de qualitat democràtica i els complementen amb informació qualitativa –procedent d'entrevistes a experts, documentació, etc.– (per exemple, Barreda i Bou, 2010).

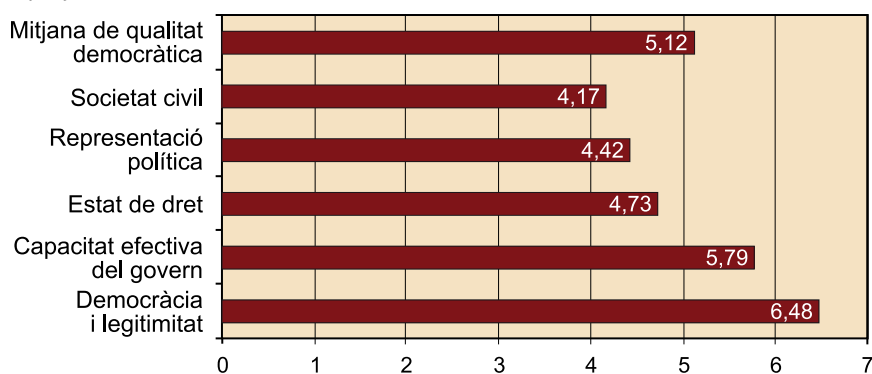
2.2. Estudis recents

En la darrera dècada, el tema de la qualitat democràtica ha passat a ocupar un lloc destacat en l'agenda de la ciència política. No cal sinó donar un cop d'ull a les publicacions acadèmiques recents per a adonar-se del volum creixent de treballs sobre qualitat democràtica, elaborats des de llocs i aproximacions analítiques molt diversos. Per descomptat, no farem una revisió exhaustiva d'aquesta bibliografia, sinó que ens centrarem únicament en algunes recerques relatives a democràcies del nostre entorn. En concret, dirigirem l'atenció a tres estudis empírics recents: un que correspon a una anàlisi de cas, la democràcia espanyola (Gómez Fortes i altres, 2010), i dos que corresponen a estudis comparats, de democràcies occidentals (Bühlmann i altres, 2012) i de democràcies llatinoamericanes (Levine i Molina, 2007).

L'estudi *La calidad de la democracia en España: Una auditoría ciudadana*, de Gómez Fortes i altres (2010), és una anàlisi de l'estat de la democràcia espanyola a partir d'una enquesta d'opinió pública (feta el 2007). Així, doncs, una de les particularitats d'aquest treball és que els qui avaluen la qualitat de la democràcia són precisament els ciutadans. El marc teòric d'aquesta iniciativa se sosté en una noció àmplia de *democràcia*, semblant a la definició formulada per O'Donnell (2001): la democràcia va més enllà d'una qüestió de règim polític –com a mètode per a triar els governs–; implica també un control sobre l'acció del poder polític. A això s'hi afegeix una “determinada cultura cívica – un mosaico de razones y valores, motivos y disposiciones– necesaria para una reproducción consistente y estable de una democracia valiosa” (Gómez Fortes, 2010, pàg. 17).

Partint d'aquesta definició, l'estudi estableix cinc dimensions per a mesurar la qualitat de la democràcia espanyola: democràcia i legitimitat, estat de dret, representació política, capacitat efectiva del govern i societat civil. A cadascuna hi associa un nombre ampli d'indicadors relatius a valoracions sobre les principals institucions i actors del sistema democràtic espanyol. Cada indicador recull una puntuació que oscil·la entre 0 i 10, a partir de la qual es pot calcular la puntuació mitjana per a cada dimensió i per al conjunt de dimensions. Els resultats (vegeu el gràfic 1) mostren que els ciutadans concedeixen un aprovat just a la qualitat de la seva democràcia (5,12). Malgrat l'absència de sèries temporals i de dades d'altres països, els autors interpreten aquest resultat com a "mediocre", que conté opinions molt crítiques en bastants indicadors al costat d'altres de positives (Gómez Fortes i altres, 2010, pàg. 139).

Gràfic 1. Puntuacions (escala de 0 a 10) de les dimensions de qualitat democràtica a Espanya (2007)



Font: elaboració pròpia a partir de Gómez Fortes i altres (2010)

De les cinc dimensions, la de **legitimitat** és la que aconsegueix una valoració més positiva (6,48). El que rep una puntuació més favorable és la democràcia com a forma de govern (8,63), però no tant el funcionament (5,23). La segona dimensió més ben valorada és l'**eficàcia del govern** (5,79) i, particularment, la governabilitat del sistema democràtic (satisfacció en polítiques públiques, igualtat davant l'administració pública, eficàcia de les administracions, etc.). L'**estat de dret** és la tercera dimensió més ben puntuada (4,73). Les avaluacions més favorables afecten la tasca de les administracions públiques (en termes de transparència, tria de funcionaris i baix nivell de corrupció) i del Tribunal Constitucional; per contra, els punts més crítics tenen a veure amb la parcialitat en l'aplicació de la llei, l'accés a la justícia i el nivell de corrupció en la classe política. La quarta dimensió en ordre de valoració és la **representació política** (4,42). Els partits polítics reben una atenció particular i són objecte d'una valoració bastant diversa: d'una banda, la legitimitat dels partits i la varietat de l'oferta partidista obtenen puntuacions molt positives (per sobre de 7); de l'altra, la confiança en els partits, la proximitat d'aquests partits amb els ciutadans i la receptivitat que reben obtenen un suspens clar (per sota de 4). Finalment, la dimensió relativa a la **societat civil** és la més mal puntuada de totes (4,32). Les valoracions més baixes afecten el nivell de tolerància dels espanyols, el seu grau de participació política i la seva capacitat per a controlar el poder polític (totes per sota de 3).

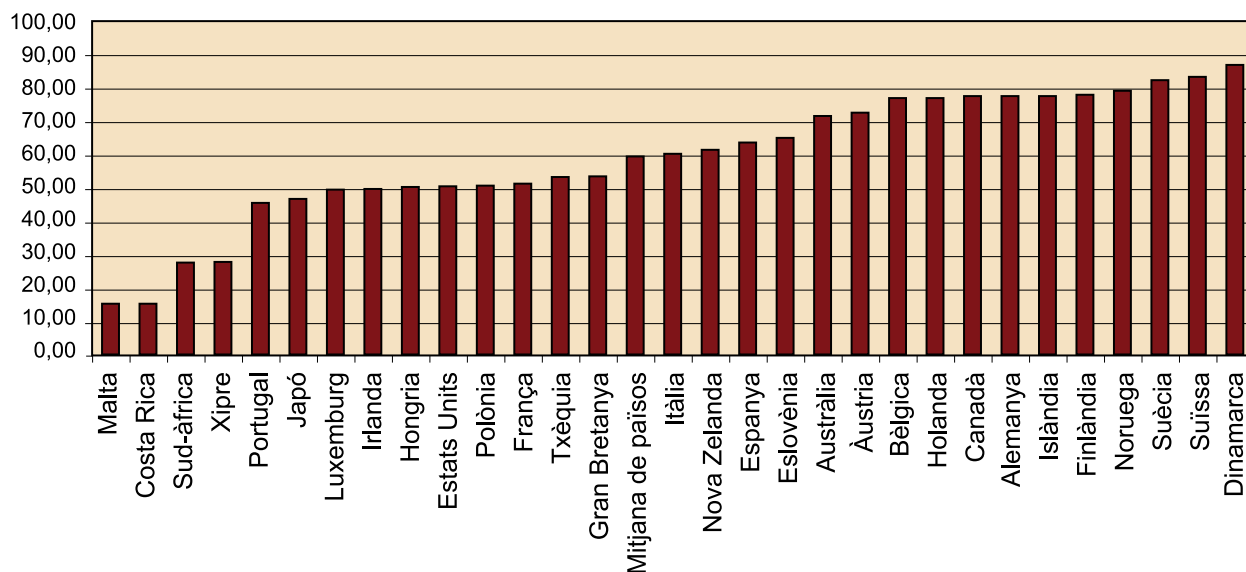
Conclusió de l'auditoria ciutadana de la democràcia espanyola

Malgrat l'ampli suport que reben la majoria d'institucions democràtiques, hi ha tres qüestions que són particularment problemàtiques segons els ciutadans. En primer lloc, la baixa qualitat de la representació política, sobretot pel que concerneix l'allunyament dels partits i representants respecte als ciutadans, la falta de sensibilitat que tenen davant els problemes d'aquests ciutadans i la feble rendició de comptes de les accions polítiques que duen a terme. En segon lloc, la incapacitat amb què es perceben els ciutadans mateixos per a influir en les decisions polítiques, al costat dels seus baixos nivells de participació. Finalment, l'estat de dret presenta notables mancances, sobretot a l'hora de garantir la igualtat davant la llei i combatre la corrupció.

El treball *The democracy barometer*, de Bühlmann i altres (2012), forma part d'una vasta recerca sobre la qualitat de la democràcia en trenta països. Igual que en l'estudi anterior, recorren a una definició àmplia i exigent de democràcia per a delimitar els estàndards de qualitat. En concret, partint d'una concepció de democràcia que combina elements dels models liberal i participatiu, es determinen tres principis clau que s'han de garantir: llibertat, igualtat i control. Al seu torn, cada principi requereix satisfer tres funcions específiques: llibertats individuals, estat de dret i esfera pública (principi de llibertat); competència, constriccions mútues i capacitat governamental (principi de control); transparència, participació i representació (principi d'igualtat). El grau en què es compleixin aquestes nou funcions defineix el nivell de qualitat democràtica.

Per mesurar la garantia d'aquestes funcions, els autors recorren a cent indicadors quantitius, procedents d'enquestes a ciutadans i dades agregades. A diferència de l'estudi anterior, l'avaluació sobre la qualitat de la democràcia no se sosté únicament en dades i judicis subministrats pels ciutadans; es barreja informació més diversa, com ara el nivell de participació electoral o la representació de dones al Parlament. Amb totes aquestes dades (disponibles a Democracy Barometer) es pot examinar detalladament la situació i evolució de la qualitat democràtica, tant en un país com de manera comparada. A l'efecte d'il·lustrar-ho, presentem únicament la distribució de l'índex general de qualitat democràtica –resultat d'agregar els indicadors de cada dimensió o “funció”– entre els trenta països analitzats (vegeu el gràfic 2).

Gràfic 2. Distribució de l'indicador de qualitat democràtica en trenta països (2007)



Font: elaboració pròpia a partir de Democracy Barometer

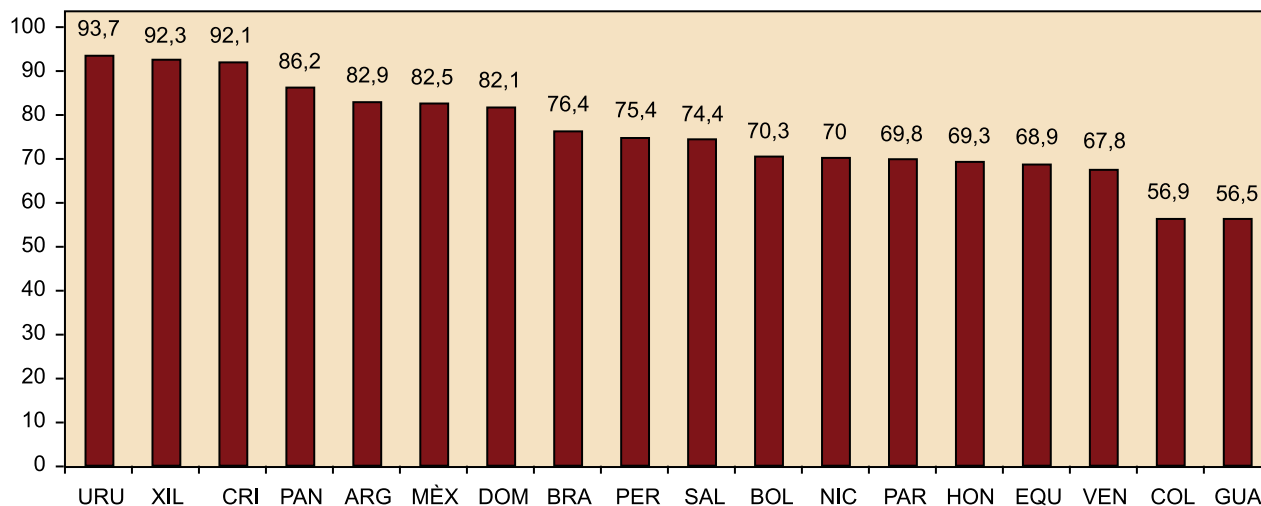
Com es pot apreciar, hi ha una notable diversitat entre els trenta països en relació amb el grau de qualitat democràtica. *Grosso modo*, podem identificar tres grups de països. D'una banda, Malta, Costa Rica, Sud-àfrica, Xipre, Portugal, el Japó, Luxemburg i Irlanda palesen els nivells més baixos de qualitat (amb valors per sota de 50), sobretot els quatre primers. D'altra banda, Bèlgica, Holanda, el Canadà, Alemanya, Islàndia, Finlàndia, Noruega i, sobretot, Suècia, Suïssa i Dinamarca es caracteritzen pel fet de mostrar elevats nivells de qualitat (amb valors per sobre de 70). Això és una cosa que ja es podia esperar, atesos els elevats nivells de desenvolupament econòmic i benestar social que tenen aquests països, sobretot els nòrdics. Finalment, els altres països es troben entre tots dos grups, amb valors pròxims a la mitjana. Entre aquests països hi ha Espanya (amb un valor de 64), la qual cosa és bastant congruent amb els resultats de l'estudi de Gómez Fortes i altres (2010).

Explicacions sobre el grau de qualitat democràtica

En l'apartat següent veurem amb més detall que el nivell de desenvolupament econòmic i social d'un país és un dels factors que explica les variacions en els nivells de qualitat democràtica.

El darrer estudi de qualitat democràtica que presentem és el de **Levine i Molina (2007)**, relatiu a les divuit democràcies de l'Amèrica Llatina. A diferència de l'estudi de Bühlmann i altres (2012), el concepte de *qualitat democràtica* que s'assumeix aquí és enterament procedimental i està constituït per cinc dimensions: tres que fan referència a qüestions relacionades amb la noció de *règim* (decisió electoral, participació i resposta a preferències ciutadanes), una que està relacionada amb els mecanismes de control polític (obligació de rendir comptes horitzontal, vertical i social) i una que es refereix a la independència del poder polític davant actors interns o externs (sobirania). A cada dimensió, els autors hi assignen diversos indicadors procedents d'enquestes a ciutadans, experts i dades agregades. A partir d'aquests indicadors, Levine i Molina construeixen un índex de qualitat democràtica (vegeu el gràfic 3), que ofereix informació només per a un moment concret (cap a la meitat de la dècada passada).

Gràfic 3. Índex de qualitat democràtica (valors entre 0 i 100) de Levine i Molina (2007)



Font: elaboració pròpia a partir de dades de Levine i Molina (2007)

D'acord amb aquest índex, podem identificar tres grups de països llatinoamericans. En primer lloc, l'Uruguai, Xile i Costa Rica presenten els nivells més elevats de qualitat democràtica (amb valors per sobre de 90). En segon lloc, el Paraguai, Hondures, l'Equador, Veneçuela, Colòmbia i Guatemala presenten els nivells més baixos de qualitat democràtica (particularment baixos en els dos darrers). Finalment, els altres nou països es troben en una posició intermèdia. D'aquests nou, el Panamà, l'Argentina, Mèxic i la República Dominicana són en les posicions més favorables (amb valors per sobre de 80).

Per als qui coneguin mínimament la regió, aquests resultats no són cap sorpresa. N'hi ha prou de consultar qualsevol obra de política comparada llatinoamericana o els indicadors de qualitat institucional més coneguts (com els del BM, l'FH o el PNUD) per a constatar que l'Uruguai, Xile i Costa Rica tenen una salut democràtica i un sistema garantista de drets i llibertats superior a la resta de països. Als països andins i centreamericans assenyalats s'hi esdevé tot el contrari. Fins i tot n'hi ha dos, Hondures i Veneçuela, que segons Freedom House no satisfan el 2012 les garanties polítiques mínimes per a ser considerats "democràcies electorals".

Hondures i Veneçuela no són democràcies electorals, segons Freedom House

Un dels indicadors que elabora Freedom House mesura la garantia dels procediments polítics bàsics d'una democràcia. En els darrers anys, Hondures i Veneçuela han quedat fora de la categoria de "democràcies electorals". Les raons que ho expliquen són diverses, però cal destacar la inestabilitat institucional que va viure Hondures després del cop constitucional del 2009 i, en el cas de Veneçuela, l'acció del Govern de Chávez, que va adoptar mesures que han deteriorat la qualitat democràtica (com ara el tancament de mitjans de comunicació, la intromissió en l'acció del poder judicial o les irregularitats en els processos electorals).

3. L'explicació dels diversos nivells de qualitat democràtica

Com acabem de veure, els estudis comparats mostren diferències molt notables en els nivells de qualitat d'unes democràcies respecte a unes altres. Mirar d'explicar aquestes diferències constitueix una tasca complexa, que exigeix prendre en compte factors diferents. Sense voler fer una anàlisi exhaustiva de totes les causes possibles, veurem les més destacades en la literatura. S'han remarcat quatre tipus de factors que incideixen en el nivell de qualitat democràtica: estructurals, l'experiència democràtica, institucionals i socioculturals.

a) Factors estructurals. Se n'han destacat sobretot tres. En primer lloc, s'ha subratllat que el nivell de **desenvolupament econòmic** d'un país afavoreix la qualitat de la seva democràcia, entre altres raons perquè un nivell més alt de desenvolupament fa augmentar les capacitats de control polític i disminuir els incentius per a la corrupció. En segon lloc, hi ha diversos estudis que han constatat els efectes negatius de la **desigualtat econòmica** (en termes d'ingressos) sobre la qualitat democràtica, particularment en aspectes com un nivell més baix de participació electoral o un debilitament de l'estat de dret. Finalment, hi ha treballs que mostren que una elevada **fragmentació ètnica** erosiona la qualitat democràtica. Una de les raons que s'apunta és que en societats ètnicament molt fragmentades és freqüent que els grups que accedeixen al poder elaborin polítiques per a perjudicar els grups perdedors i restringir-los la llibertat d'oposició.

b) L'experiència democràtica. Es tracta d'una idea procedent de la recerca sobre l'origen o el manteniment de la democràcia i posa l'accent en l'aprenentatge polític de cada país. La tesi és que la probabilitat que la democràcia emergeixi o perduri és més alta si un país té una destacada tradició democràtica. Hi ha estudis que han constatat l'impacte positiu del passat democràtic en el nivell de qualitat d'una democràcia.

c) Factors institucionals. Els elements institucionals susceptibles d'explicar la qualitat democràtica són diversos, però en la bibliografia en sobresurten dos. El primer és la presència d'un **sistema de partits amb un baix nivell d'institucionalització**, que té efectes negatius per a la qualitat democràtica, com a mínim per dues raons: i) fa més fàcil l'accés al poder de polítics antipartidistes (*outsiders*), cosa que comporta riscos per a la qualitat democràtica (per exemple, la temptació d'ampliar el seu poder i defugir el control polític); ii) es veu ressentit l'exercici de control per mitjà de les eleccions, ja que en sistemes de partits poc institucionalitzats els ciutadans han d'afrontar més costos d'informació sobre l'acció dels polítics. El segon element és una institució in-

Bibliografia sobre determinants de qualitat democràtica

En l'article "La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina" (Barreda, 2011) es pot consultar bibliografia específica sobre cadascun dels factors explicatius de qualitat democràtica que veiem en aquest apartat.

formal: el **clientelisme**. S'ha destacat la incidència negativa que té en la qualitat democràtica, entre altres raons perquè incentiva el particularisme en el tracte als ciutadans i en la distribució de béns públics.

d) Factors socioculturals. Un element sociocultural del qual es destaca la contribució positiva que ha fet sobre la qualitat democràtica és el **capital social**, és a dir, la presència de relacions i xarxes socials basades en la cooperació i la confiança interpersonal. Això s'explica en bona part perquè el capital social afavoreix que els ciutadans s'informin i debatin sobre afers col·lectius, cosa que contribueix a enfortir la capacitat de control que tenen sobre el govern i els polítics. Hi ha estudis de cas que han mostrat les dificultats que implica un capital social feble per al desenvolupament de democràcies de qualitat.

Per tant, ens trobem davant un ampli ventall de factors que poden explicar els diversos nivells de qualitat de les democràcies llatinoamericanes. No hi ha gaires estudis, però, que s'hagin ocupat d'examinar empíricament la capacitat explicativa de tots aquests factors (Mainwaring i Pérez-Liñán, 2008; Barreda, 2011). Malgrat la limitada prova empírica de què disposem, hi ha un factor que sobresurt entre la resta: l'experiència democràtica prèvia. Els països amb una trajectòria democràtica més llarga sembla que tenen un avantatge significatiu a l'hora de construir democràcies de qualitat. En concret, aquesta trajectòria ha permès difondre valors i actituds democràtics entre els ciutadans i establir institucions clau per a la qualitat d'una democràcia (poder judicial independent, mitjans de comunicació plurals, etc.).

4. La influència de les noves tecnologies en la qualitat democràtica

Les noves tecnologies comporten transformacions notables en els processos polítics de les democràcies actuals. Com ha assenyalat Castells (2010, pàg. 11), sabem que “Internet està transformant el procés polític, perquè ja ha transformat l’espai de comunicació”. S’ha acabat el monopoli informatiu d’empreses i governs sobre mitjans de comunicació, i s’ha passat a una situació en què els ciutadans tenen la capacitat de produir i emetre missatges que arriben al conjunt de la societat, fins i tot a les xarxes globals de comunicació. Una de les conseqüències del desenvolupament d’aquestes xarxes de comunicació horitzontal és que es dota els ciutadans de més recursos de control polític.

Els canvis polítics en l’era d’Internet, segons Castells

Manuel Castells ha reflexionat molt sobre les implicacions de les noves tecnologies en les societats democràtiques. Una petita mostra d’això és l’article “La democràcia en l’era d’Internet” (2010). En aquest treball, després de destacar el paper clau que tenen els ciutadans en el nou espai de comunicació política que facilita Internet, conclou que la democràcia ja no és la “democràcia dels partits”, sinó “la democràcia dels ciutadans, pels ciutadans i per als ciutadans” (Castells, 2010, pàg. 13).

Les enormes potencialitats de les TIC en la difusió d’informació i en la generació de noves oportunitats per a l’acció política han despertat moltes expectatives en relació amb la qualitat democràtica. Si donem un cop d’ull a la bibliografia acadèmica dels darrers anys podrem observar que una de les principals raons per les quals s’ha justificat l’estudi de les TIC en l’àmbit de la política és que poden contribuir a millorar la qualitat democràtica i, particularment, poden ajudar a pal·liar algunes deficiències que afligeixen les democràcies; deficiències com ara la pèrdua de confiança ciutadana en les institucions polítiques (descens d’interès polític, de participació electoral i d’afiliació a partits, etc.) o la falta d’informació i transparència dels poders públics. En la bibliografia “professional” (informes de consultories, d’organismes internacionals, plans de govern, etc.) també hi podem trobar una apel·lació freqüent a les potencialitats de les TIC per a millorar el sistema democràtic.

D’acord amb això, les TIC són un element que influeix en la qualitat d’una democràcia i que caldria afegir a la relació de factors explicatius presentats en l’apartat anterior. Abans d’examinar aquesta influència, convé aclarir alguns conceptes referents a les relacions entre les TIC i el procés democràtic, emprats àmpliament avui, però que sovint són objecte de confusió; es tracta dels conceptes de *govern electrònic*, *administració electrònica* i *democràcia electrònica*.

4.1. Nous conceptes entorn de les relacions entre TIC i democràcia: govern, administració i democràcia electrònica

La irrupció de les TIC ha implicat la renovació d'alguns dels conceptes que tradicionalment han abordat les relacions polítiques en les societats democràtiques. En la literatura hi podem trobar una àmplia varietat de termes nous, que expressen el context comunicatiu en què opera avui la política democràtica. Solament amb referència a la noció de *democràcia* s'han encunyat termes com els de *democràcia electrònica*, *teledemocràcia*, *e-democràcia*, *ciberdemocràcia* o *democràcia digital*. Entre tot aquest vocabulari nou hi ha tres conceptes que sobresurten en la bibliografia sobre TIC i democràcia: *govern electrònic*, *administració electrònica* i *democràcia electrònica*. Aquests tres termes han estat objecte de conceptualitzacions molt diverses; no obstant això, podem oferir una definició elemental de cadascun:

- El **govern electrònic** fa referència a l'ús de les TIC per a desenvolupar l'acció de govern i establir les relacions democràtiques entre el govern i els ciutadans.
- L'**administració electrònica** es refereix als usos de les TIC orientats a millorar el funcionament intern de l'administració pública, les relacions amb altres administracions i les relacions amb els ciutadans.
- La **democràcia electrònica** fa referència a la participació dels ciutadans en els processos de presa de decisions polítiques mitjançant les TIC.

La noció de *govern electrònic*, com que es refereix a l'acció de govern mitjançant les TIC, inclou tant el concepte d'*administració electrònica* com el de *democràcia electrònica*. D'acord amb això, podem identificar una triple dimensió del concepte de *govern electrònic*: la dimensió interna, la dimensió externa i la dimensió global (Batlle, Cerrillo i Fabra, 2005):

a) La **dimensió interna** té a veure amb l'ús de les TIC com a eines per a millorar l'ús intern de l'administració pública. L'objectiu principal que es persegueix és modernitzar i reorganitzar l'administració pública. L'ús de les TIC es fa en l'àmbit intern de l'administració: la gestió interna (*back office*). Les relacions que s'estableixen van dirigides a tres actors fonamentals: altres administracions públiques amb les quals s'interactua; els treballadors públics; i altres organitzacions que proveeixen o gestionen determinats serveis públics.

b) La **dimensió externa** del govern electrònic fa referència a la prestació de serveis i a la interacció amb els ciutadans mitjançant les TIC. Els objectius bàsics que es persegueixen són millorar la informació i els serveis que presta l'administració i facilitar l'accés dels ciutadans a les TIC. L'àmbit d'aquesta dimensió és el més visible per als ciutadans: la gestió externa (*front office*). Les relacions s'orienten en dues direccions: cap als ciutadans i cap a les empreses.

Definicions sobre administració, democràcia i govern electrònic

Per a tenir més detall de les definicions d'aquests conceptes val la pena consultar el document "El gobierno electrónico: Servicios públicos y participación ciudadana" (Tricas, 2007).

c) La **dimensió global** (o sistèmica) del govern electrònic es diu així perquè l'ús de les TIC no té a veure amb un àmbit concret i un públic delimitat, sinó amb el funcionament global del sistema polític. Aquesta dimensió reuneix les iniciatives orientades a fomentar processos de consulta i participació ciutadana en línia sobre temes d'interès públic. En aquest sentit, les relacions de l'administració s'estableixen amb molts actors (ciutadans, organitzacions de la societat civil, etc.).

El quadre 2 sintetitza els trets principals de les tres dimensions del govern electrònic que acabem de veure.

Quadre 2. Les tres dimensions del govern electrònic

Dimensió	Relacions i àmbit	Resultat
Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Altres administracions o agències • Empleats públics • Altres organitzacions que presten serveis públics <p>Àmbit: gestió interna Objectiu: reorganització i modernització administratives</p>	Administració electrònica
Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Amb les empreses • Amb els ciutadans <p>Àmbit: gestió externa Objectius:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informació i prestació de serveis per via telemàtica • Facilitar l'accés dels ciutadans a les TIC 	Administració electrònica
Global o sistèmica	<p>Múltiple Àmbit: global/general Objectius:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potenciar processos de consulta ciutadana en línia • Democratitzar la governança electrònica 	Democràcia electrònica

Font: Batlle, Cerrillo i Fabra (2005)

4.2. La literatura sobre l'impacte de les TIC en la qualitat democràtica

Com hem assenyalat abans, l'entrada en escena de les TIC en l'àmbit de la política ha generat un gran nombre de treballs que reflexionen sobre l'impacte de les TIC en els processos polítics democràtics. Dins la diversitat que caracteritza aquests treballs podem identificar tres grups (Batlle, Cerrillo i Fabra, 2005; Barreda i altres, 2010):

- El **ciberoptimisme**. Per a aquest grup, les noves tecnologies han implicat una autèntica revolució en la política democràtica, fins al punt que, gràcies a les TIC, es podria arribar a substituir el model actual de democràcia

representativa per un altre en què els ciutadans discutissin i decidissin directament –sense intermediaris polítics– sobre els afers d’interès general.

- El **ciberpessimisme**. En contrast amb el grup anterior, considera que les TIC comporten petits canvis en els processos democràtics, que no alteren en absolut les dinàmiques polítiques que hi havia abans de la irrupció de les TIC.
- El **realisme**. La posició d’aquest grup es troba entre la dels dos anteriors. Concep les TIC com una oportunitat per a canviar i millorar els processos polítics democràtics, però destaca el paper clau de les institucions i els actors polítics perquè aquesta oportunitat es materialitzi finalment. Aquest grup mira de fugir de l’orientació normativa i del “determinisme tecnològic” dels grups anteriors i formula la necessitat d’estudis empírics que palesin els efectes de les TIC sobre els processos democràtics.

En els estudis sobre qualitat democràtica la qüestió de les noves tecnologies és gairebé absent. Com hem vist en l’apartat anterior, dins la relació de variables explicatives de la qualitat democràtica emprades en la bibliografia no s’hi preveuen les TIC. No obstant això, la presència de les noves tecnologies està implícita en els casos en què es fa referència al desenvolupament econòmic com a factor explicatiu.

Tecnologia i creixement econòmic

Des dels treballs de Solow als anys cinquanta, se sap la importància que exerceix la tecnologia sobre el creixement econòmic dels països. En aquell moment, la tecnologia feia referència a la “industrial”, però amb el pas del temps també s’hi han inclòs les TIC (Prats, 2005).

Així, doncs, els vincles entre noves tecnologies i qualitat democràtica els trobem en la literatura específica sobre l’ús de les TIC en la política. Els beneficis potencials de les TIC per als processos democràtics que es recullen en aquesta literatura són nombrosos. Malgrat això, convé destacar quatre grans aportacions de les noves tecnologies a la democràcia:

- **Milloren la difusió i l’accés a la informació política**. Gràcies a les TIC, els actors polítics (ciutadans, partits, governs, etc.) poden accedir d’una manera ràpida i econòmica a un volum ingent d’informació política, procedent de fonts diverses i presentada en formats diferents. D’exemples n’hi ha molts: informació política mitjançant els llocs web dels organismes públics i partits polítics, les xarxes socials, els mitjans de comunicació en línia, etc.
- **Pluralitzen l’elaboració de la informació i el coneixement polític**. La facilitat de l’accés a les TIC permet a la majoria de ciutadans i grups socials produir i compartir informació i coneixement polític. Per exemple, les eines del Web 2.0, com les xarxes socials o els wikis, no solament possibiliten

a nombrosos actors generar i difondre informació i coneixement polític, sinó elaborar-lo de manera col·laborativa.

Administració wiki

El desenvolupament de les TIC i particularment del Web 2.0 ha comportat, entre altres coses, un canvi en el tipus de coneixement “expert” que serveix per a prendre decisions públiques. La construcció d’aquest tipus de coneixement ja no és una cosa exclusiva dels tècnics o els experts, sinó que també hi participen els ciutadans del carrer. En aquest context, hi ha autors que ja parlen d’*administracions wiki* (*wiki-governments*), en al·lusió als governs que prenen decisions basant-se en un coneixement generat en xarxes cíviques (Simone, 2008).

- **Afavoreixen que hi hagi més proximitat i interacció entre governs i ciutadans.** La introducció de les TIC en governs i administracions, a més de posar a disposició dels ciutadans abundant informació d’interès públic, permet recaptar les opinions d’aquests ciutadans sobre determinades decisions o polítiques públiques, i fins i tot participar directament en la presa de les decisions (vot electrònic).
- **Redueixen costos de coordinació i acció col·lectiva** entre els diversos actors socials i polítics. En els darrers anys hem pogut constatar, mitjançant nombrosos casos, la importància d’Internet i la telefonia mòbil per a l’organització i la mobilització ciutadana a Espanya (manifestacions contra la guerra de l’Iraq, després dels atemptats de l’11 de març de 2004 a Madrid, el moviment dels “indignats”, etc.).

D’aquestes quatre aportacions generals de les TIC als processos democràtics se’n deriven **altres aportacions més concretes** i que estan vinculades a les dimensions de qualitat democràtica presentades abans. La literatura ha subratllat especialment els beneficis potencials de les noves tecnologies sobre sis qüestions que afecten la qualitat d’una democràcia: participació, deliberació, *responsiveness*, transparència, obligació de rendir comptes i eficàcia de les administracions públiques. Les tres primeres qüestions influeixen en la qualitat de l’accés al procés de presa de decisions polítiques –això és, en la qualitat del règim democràtic–, mentre que les tres darreres afecten la qualitat de l’exercici del poder polític. El quadre següent presenta de manera molt sintètica les potencialitats de l’ús de les TIC en relació amb aquestes sis dimensions de qualitat democràtica.

Per saber-ne més...

Per als qui estigueu interessats a ampliar la informació sobre les potencialitats de les TIC per a la millora de la democràcia podeu consultar, entre d’altres, els treballs següents: Chadwick (2003), Porúa (2004), Batlle, Cerrillo i Fabra (2005), Welp (2008) i Piniella i altres (2010).

Quadre 3. Beneficis potencials de les TIC en sis dimensions de qualitat democràtica

Dimensions relatives a l’accés al poder polític	
Participació	Augment del nivell de participació ciutadana en els processos polítics i ampliació dels tipus i àmbits de participació (en eleccions, en mobilitzacions ciutadanes, en consultes impulsades per governs, etc.).

Font: elaboració pròpia.

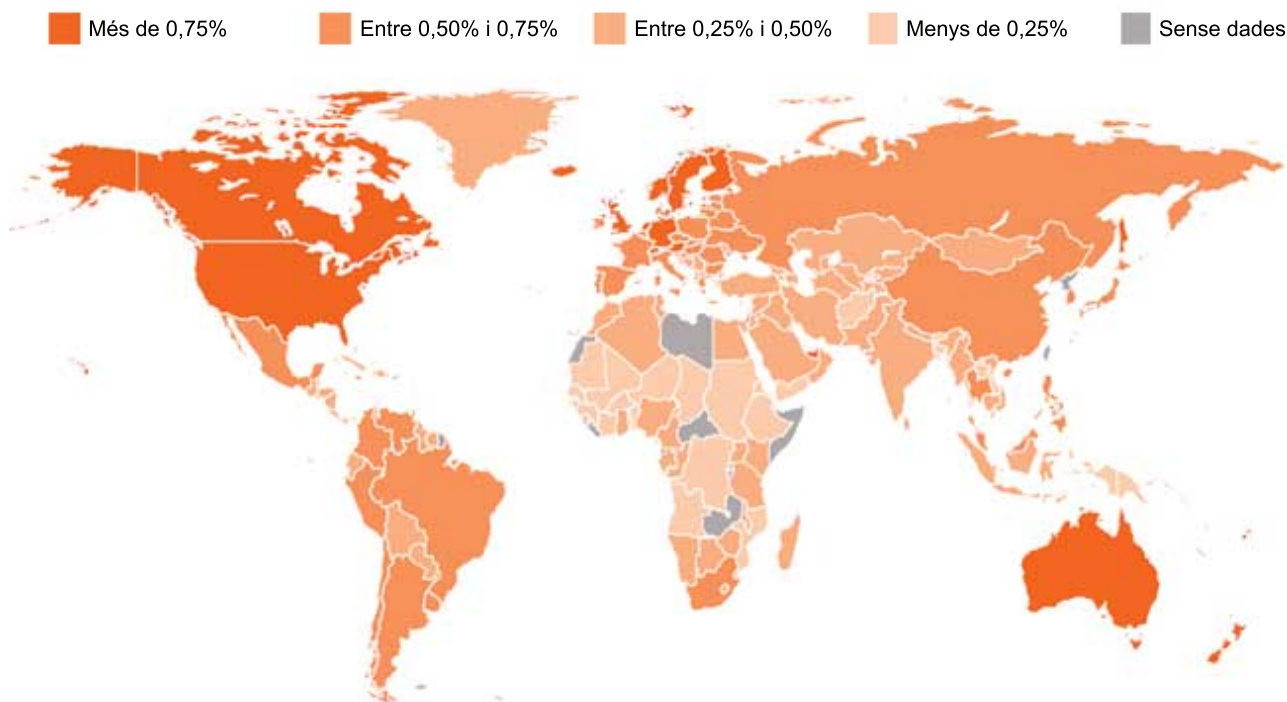
Deliberació	Millora del diàleg sobre qüestions d'interès general, amb nous espais deliberatius, tant en l'àmbit dels poders públics (espais de consulta i debat ciutadà) com en el dels ciutadans i col·lectius socials.
Responsiveness	Millor atenció i resposta a les demandes i necessitats dels ciutadans, gràcies a la proximitat i interacció més grans entre governs i ciutadans.
Dimensions relatives a l'exercici del poder polític	
Transparència	Més transparència del funcionament dels poders públics i de les decisions adoptades.
Rendició de comptes	Més control al govern, tant en un sentit vertical (exercit per ciutadans i actors socials) com horitzontal (per agències i poders estatals).
Capacitat efectiva de govern	Més qualitat i eficàcia en el rendiment de governs i administracions, fruit de millores en l'àmbit "intern" (per exemple, millor coordinació i eficiència administrativa) i "extern" (millor prestació de serveis i atenció a ciutadania, etc.).

Font: elaboració pròpia.

En vista d'aquests beneficis potencials de les noves tecnologies per a millorar els sistemes democràtics, no és estrany l'esforç que ha fet el sector públic per incorporar les TIC a la gestió pública al llarg de la darrera dècada. L'impuls del govern electrònic ha estat, i és, un fenomen global, estimulat en bona part per les organitzacions multilaterals. En efecte, hi ha nombrosos informes d'organitzacions internacionals com l'OCDE, el BM o l'FMI que posen l'accent en el fet que les TIC són un mitjà per a millorar la transparència i rendició de comptes de les administracions públiques, i per a ampliar l'interès i la implicació dels ciutadans en la política (Pinilla i altres, 2010).

Encara que avui el govern electrònic és una realitat global, és clar que la seva penetració és diferent en uns països o en d'altres. Un indicador d'això és la distribució mundial de l'índex d'administració electrònica que elabora l'ONU. Com podem observar en el gràfic 4, els països de l'Àfrica i l'Àsia –llevat d'algunes excepcions– presenten els valors més baixos, mentre que Austràlia, l'Amèrica del Nord i Europa aconsegueixen les puntuacions més altes. L'Amèrica Llatina palesa valors molt diversos. Per tant, hi ha variacions importants en els nivells d'administració electrònica en funció del nivell de desenvolupament dels països. Ens trobem, doncs, davant una situació de bretxa digital.

Gràfic 4. Índex d'administració electrònica al món (2005)



Principals 10 països en capacitat d'administració electrònica	
Estats Units	0,91
Dinamarca	0,91
Suècia	0,90
Regne Unit	0,88
Corea del Sud	0,87
Austràlia	0,87
Singapur	0,86
Canadà	0,84
Finlàndia	0,82
Noruega	0,82

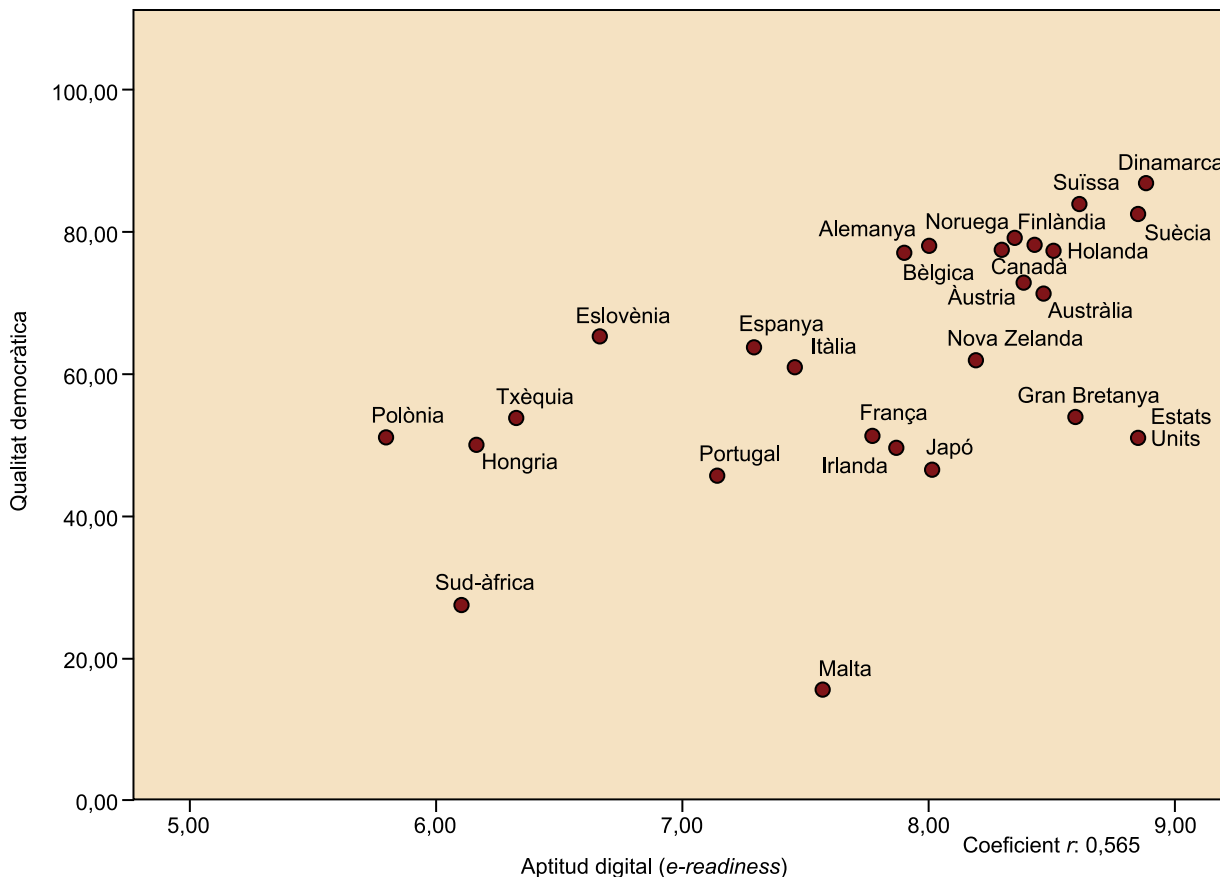
Font: Fundació Auna (2006)

Fins ara hem parlat d'oportunitats que ofereixen les noves tecnologies per a millorar la democràcia. Ara bé, es constaten realment aquestes oportunitats? Què sabem de les recerques empíriques que han examinat l'impacte de les TIC sobre la qualitat democràtica? Aquestes preguntes ens situen en la perspectiva "realista" d'estudi de les TIC i els efectes corresponents.

Fins avui, els estudis empírics s'han ocupat de l'impacte de les TIC sobre determinats aspectes de la qualitat democràtica, i no pas sobre la qualitat democràtica en conjunt. Les dades disponibles, però, ja permeten fer alguns avenços sobre aquest tema. Així, tal com podem observar en el gràfic 5, s'aprecia una relació significativa entre el nivell de desenvolupament en TIC –mesurat amb l'indicador d'aptitud digital (*e-readiness*) d'Economist Intelligence Unit– i la qualitat democràtica –mesurat amb l'índex elaborat per Democracy Barome-

ter. En general, els països amb més nivell de desenvolupament de les TIC tenen un grau més alt de qualitat democràtica. De tota manera, aquest resultat indica estrictament que hi ha una associació o correlació positiva entre les dues qüestions (coeficient r : 0,565), però no mostra la direcció de la casualitat, és a dir, si són les TIC les que incideixen en la qualitat democràtica o és a l'inrevés.

Gràfic 5. Distribució de vint-i-sis països segons el nivell de desenvolupament de TIC i qualitat democràtica



Font: elaboració pròpia a partir dels índexs de qualitat democràtica de Democracy Barometer i d'aptitud digital d'Economist Intelligence Unit

Com hem assenyalat, hi ha nombrosos estudis empírics que analitzen els efectes de les noves tecnologies sobre dimensions concretes de la qualitat democràtica. Per això, ara mostrarem les troballes d'alguns d'aquests estudis. En concret, presentarem resultats relatius a l'impacte de les TIC sobre la participació, la deliberació, la transparència i obligació de rendir comptes, i la capacitat efectiva de govern.

- Els estudis sobre els efectes de les TIC en la **participació política** arriben a diferents conclusions (Barreda i altres, 2010; Borge, Cardenal i Malpica, 2012). Així, en alguns treballs es constata un important impacte positiu sobre la participació, mobilitzant individus que fins llavors estaven inactius i no s'ajustaven al perfil del participant tradicional en política. En altres estudis es palesa també un efecte positiu en la participació, però limitat bàsicament als individus que ja participaven. En aquests casos, les TIC actuen com a reforç de la participació existent.

- Hi ha diversos treballs acadèmics que han analitzat els llocs web dels governs i administracions públiques de diversos països i han constatat els limitats efectes que tenen en la millora de la **deliberació política** (Pinilla i altres, 2010). Com mostra l'estudi de Scott (2006), que analitza llocs web de governs locals dels Estats Units d'Amèrica, les TIC han permès als ciutadans accedir a abundant informació governamental i contactar amb els representants polítics, però hi ha molt pocs llocs webs que hagin facilitat processos de deliberació pública.
- Hi ha estudis sobre la incidència de les TIC en la **transparència i obligació de rendir comptes** dels governs que arriben a conclusions semblants a les del grup anterior. L'anàlisi de Pinilla i altres (2010) dels llocs web de setanta-cinc governs locals europeus indica que gairebé no s'aprofita el potencial d'interactivitat amb els ciutadans que ofereix Internet, cosa que limita significativament l'exercici de control ciutadà al govern i la influència en les seves decisions.
- Finalment, hi ha treballs que han palesat l'efecte positiu de les noves tecnologies en la **capacitat efectiva dels governs**. Per exemple, l'estudi de Prats (2005) mostra, mitjançant una anàlisi estadística de noranta-vuit països, que les TIC són un determinant de la qualitat de l'acció de govern, mentre que hi ha altres factors que comunament s'han relacionat amb el desenvolupament –com el nivell d'obertura de l'economia– que no resulten explicatius.

4.3. Els límits de les TIC en la millora democràtica

Com acabem de veure, les altes expectatives dipositades en les noves tecnologies per a millorar la democràcia no es compleixen sempre. En diversos estudis empírics es constata l'efectivitat limitada de les potencialitats que donen les TIC (en termes de participació, deliberació, obligació de rendir comptes, etc.). Aquesta situació genera entre alguns analistes una mica de decepció i els fa passar d'un optimisme inicial en les TIC a un pessimisme resignat. En altres paraules, transiten d'una posició ciberoptimista a una de ciberpessimista.

No obstant això, aquesta decepció davant els resultats de les noves tecnologies arrenca d'un pressupòsit erroni, referent a la capacitat transformadora de les TIC. Es parteix d'un **determinisme tecnològic**, això és, la creença que l'aplicació de les noves tecnologies generarà automàticament unes determinades conseqüències, amb independència dels condicionants polítics, econòmics, culturals i socials. Les TIC, però, no s'apliquen en el buit, sinó en un determinat entorn –compost per processos, regles i actors diversos– que incideix en el rendiment de les TIC. L'ús que fan els governs de les noves tecnologies

està condicionat per l'estructura vigent de l'administració pública i, concretament, per les pautes de poder cultural, ideològic, administratiu i polític existents (Pinilla i altres, 2010).

Aquest determinisme tecnològic falla en un altre aspecte important: no s'adona que les **noves tecnologies** són **moralment neutres**, i que es poden fer servir per a finalitats diferents (Prats, 2005; Barreda i altres, 2010). Així, els governs poden recórrer a les noves tecnologies per censurar continguts d'Internet i limitar l'accés a milers d'habitants (com a la Xina) o per proveir els ciutadans d'abundant informació per mitjà de la Xarxa i promoure'n l'ús. Per tant, pot ser que un govern autoritari faci servir les TIC de manera més eficaç que un de democràtic.

D'acord amb això, qualsevol política pública orientada a fomentar l'ús de les noves tecnologies en les institucions polítiques ha de tenir presents els **condicionants** (interns i externs) a què estan subjectes aquestes institucions. D'aquests condicionants en depèn en bona part la consecució dels objectius que persegueixen les iniciatives de govern electrònic (millorar la transparència administrativa, ampliar la participació ciutadana, etc.).

Hi ha estudis que han examinat els elements organitzatius de les empreses que faciliten un més bon aprofitament de les noves tecnologies (en termes d'ampliar la productivitat). En concret, han assenyalat que les TIC tenen més impacte: i) en entorns de treball descentralitzat o amb estructures poc verticals; ii) en empreses de nova creació; i iii) en organitzacions on les relacions laborals presenten més flexibilitat (vegeu la referència a aquests estudis a Prats, 2005). Les característiques organitzatives dels partits, parlaments i administracions públiques són bastant diferents:

- Als parlaments i als partits hi ha una integració vertical, atès que hi ha d'haver una única institució responsable de l'activitat legislativa i l'elaboració d'un programa electoral. En canvi, a les administracions hi ha més descentralització i desintegració vertical, entre altres raons perquè pot externalitzar serveis.
- Les possibilitats de crear nous partits i institucions legislatives són molt limitades, per les barreres que hi ha (per exemple, del sistema electoral o finançament de partits). En contrast amb això, a les administracions es creen constantment organitzacions, sia per requisits dels ciutadans o de les administracions mateixes.
- Si bé les relacions laborals són una mica més flexibles als parlaments i als partits que no pas a les administracions, si es comparen amb el sector privat les relacions laborals són bastant rígides.

Per tant, per a millorar el rendiment de les noves tecnologies en les principals institucions polítiques caldrien canvis orientats a descentralitzar les activitats polítiques, reduir les barreres d'entrada a la presa de decisions polítiques i a la representació, i també flexibilitzar les relacions laborals. Com planteja Prats (2005, pàg. 165):

“Las instituciones políticas deberían abrirse más a la sociedad **democratizando los partidos**, incluyendo mecanismos **participativos** y **deliberativos** en la formulación de políticas y **descentralizando** las instancias legislativas, a fin de generar la necesidad de sistemas de información política e incentivar su apertura mediante el uso de las nuevas tecnologías”.

Segons això, perquè les institucions públiques facin un aprofitament eficaç de les TIC calen canvis institucionals que afecten el sistema democràtic. Com podem observar a Espanya, les reformes que esmenta Prats de democratitzar els partits i ampliar els espais de participació i deliberació política són acceptades avui per amplis sectors de la població i formen part de l'agenda reivindicativa de moviments socials com el 15-M, que reclamen una millora de la democràcia.

La conclusió que podem extreure de tot plegat és que les **relacions entre les TIC i els processos democràtics són complexes**: les TIC influeixen en els processos democràtics, però aquests, al seu torn, incideixen en el rendiment (i eficàcia) de les TIC. Tot estudi o iniciativa entorn de l'aplicació de les TIC en l'arena política hauria de tenir present el context institucional en què operen aquestes tecnologies.

5. Lectures complementàries

Barreda, Mikel (2011). “La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina” [en línia]. *Política y Gobierno* (vol. 18, núm. 2, pàg. 265-295).

<[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVIII_N2_2011/03_MikelBarreda\(265-296\).pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVIII_N2_2011/03_MikelBarreda(265-296).pdf)>

Aquest treball contribueix a aclarir el concepte de *qualitat democràtica*, el seu mesurament empíric i la seva explicació, a partir d'una anàlisi comparada de les democràcies llatinoamericanes. Parteix d'una definició de *qualitat democràtica* que consta de cinc dimensions: drets polítics i llibertats civils, *responsiveness*, participació, obligació de rendir comptes i estat de dret. L'operacionalització del concepte permet obtenir un indicador agregat de qualitat democràtica. Les dades obtingudes mostren diferències molt destacades entre els països i, alhora, una mica d'estabilitat del nivell de qualitat democràtica durant el període 2000-2008. Després de mostrar aquestes diferències, el treball s'ocupa d'analitzar estadísticament els factors que les expliquen. Dels diversos factors que considera, el que resulta més important és l'experiència democràtica. L'autor remarca que això no vol dir que siguem davant una situació de determinisme institucional o d'una lògica de *path dependence* en relació amb el passat democràtic.

Diamond, Larry; Morlino, Leonardo (2004). “The quality of democracy. An overview”. *Journal of Democracy* (vol. 15, núm. 4, pàg. 20-31).

Aquest article constitueix un bon punt de partida per als qui s'interessin pel tema de la qualitat democràtica. De manera clara i pedagògica, Diamond i Morlino defineixen el concepte de *qualitat democràtica*, distingint-lo prèviament de la noció de *democràcia*, i presenten les dimensions bàsiques que el conformen. En concret, identifiquen vuit dimensions: cinc que fan referència a qüestions procedimentals de la democràcia (estat de dret, participació, competència, obligació de rendir comptes vertical i horitzontal), dues que estan relacionades amb qüestions substantives (llibertat i igualtat) i una que es refereix a resultats democràtics (*responsiveness*). Malgrat aquesta distinció, els autors remarquen que les dimensions estan interrelacionades.

Pinilla, Vicente; Torres, Lourdes; Royo, Sonia (2010). “Is e-government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view”. *Financial Accountability and Management* (vol. 26, núm. 1, pàg. 3-20).

Aquest treball estudia els efectes de les TIC sobre dues qüestions que determinen la qualitat d'una democràcia i que estan molt relacionades entre si: la transparència i l'obligació de rendir comptes dels governs. En particular, examina els llocs web dels governs de setanta-cinc ciutats europees. A més de l'anàlisi empírica que fa, és interessant la revisió de la bibliografia sobre l'impacte del govern electrònic en l'àmbit local. La principal troballa d'aquest treball és que la majoria de llocs web analitzats no són interactius, cosa que limita significativament les potencialitats de millora de la rendició de comptes que ofereixen les TIC. Segons els autors, les iniciatives de govern electrònic s'adeqüen, en general, a les estructures socials i polítiques que ja hi havia abans de la irrupció d'Internet i, per tant, no comporten canvis substantius en les relacions entre govern i ciutadans.

Prats, Joan O. (2005). "Nuevas tecnologías, democracia y eficiencia de las instituciones políticas" [en línia]. *Papers* (núm. 78, pàg. 151-168).

<<http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/40277>>

Es tracta d'un treball empíric que examina l'impacte de les noves tecnologies en una de les qüestions amb què sovint s'avalua la qualitat democràtica: l'eficàcia de l'acció governamental. L'anàlisi estadística feta per a un conjunt de noranta-vuit països revela que les TIC són un determinant fonamental de la qualitat de l'acció de govern. A continuació, i basant-se en alguns treballs que mostren els determinants organitzatius de l'assimilació eficient de les TIC en les empreses, Prats explica per què els partits polítics, els parlaments i l'administració pública han assimilat cadascun les TIC de manera diferent i, en general, de manera menys eficient que les empreses. Per superar aquestes limitacions, l'autor considera convenient que hi hagi més democràcia interna en els partits, s'incloguin més mecanismes participatius i deliberatius en la formulació de polítiques i es descentralitzin les instàncies legislatives (per exemple, més pes de comissions parlamentàries).

Welp, Yanina (2008). "América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno" [en línia]. *Reforma y Democracia* (núm. 41).

<<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/welp>>

En aquest treball s'analitzen les iniciatives de govern electrònic desenvolupades pels països llatinoamericans orientades a millorar tres aspectes dels seus sistemes democràtics: i) augmentar la transparència en la gestió pública i disminuir els nivells de corrupció; ii) millorar l'eficiència interna i externa de l'administració pública; iii) promoure o ampliar la participació ciutadana. En concret, s'examinen –mitjançant una anàlisi de contingut– les iniciatives dels governs nacionals recollides als portals del govern i el parlament. Els resultats mostren que el desenvolupament de les TIC és estès en tota la regió, si bé amb

diferents èmfasis i modalitats. Un dels factors clau que expliquen aquesta difusió del govern electrònic és el suport econòmic que hi dóna la cooperació internacional.

Bibliografia

Referències bibliogràfiques

Altman, David; Pérez-Liñán, Aníbal (2002). "Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries". *Democratization* (vol. 9, núm. 2, pàg. 85-100).

Barreda, Mikel (2011). "La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina". *Política y Gobierno* (vol. 18, núm. 2, pàg. 265-295).

Barreda, Mikel; Batlle, Albert; Cerrillo, Agustí; Padró-Solanet, Albert; Peña, Ismael; Serrano, Iván (2010). *Noves tecnologies i participació ciutadana: Quines eines per a quins usos?* [en línia]. Informe tècnic. Barcelona: Diputació de Barcelona. <http://www.diba.cat/documents/523483/604008/informe_tics.pdf>

Barreda, Mikel; Bou, Marc (2010). "La calidad de la democracia paraguaya: Un avance sobre caminos tortuosos". *América Latina Hoy* (núm. 56, pàg. 133-161).

Batlle, Albert; Cerrillo, Agustí; Fabra, Pere (2005). "Nous reptes per a la política i el dret en la societat del coneixement". A: Imma Tubella; Jordi Vilaseca (coords.). *Societat del coneixement. Com canvia el món davant dels nostres ulls* (pàg. 69-116). Barcelona: UOC.

Borge, Rosa; Cardenal, Ana S.; Malpica, Claudia (2012). "El impacto de Internet en la participación política: Revisando el papel del interés político". *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura* (vol. 188, pàg. 733-750).

Bühlmann, Marc; Merkel, Wolfgang; Müller, Lisa; WeBels, Bernhard (2012). "The Democracy Barometer: A new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research". *European Political Science* (núm. 11, pàg. 519-536).

Castells, Manuel (2010). "La democràcia en l'era d'Internet". *Valors, Idees, Actituds* (núm. 12, pàg. 7-13).

Chadwick, Andrew (2003). "Bringing e-democracy back in. Why it matters for future research on e-governance". *Social Science Computer Review* (vol. 21, núm. 4, pàg. 443-455).

Corbetta, José; Pérez-Liñán, Aníbal (2001). "Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina". *Instituciones y Desarrollo* (núm. 10, pàg. 149-169).

Dahl, Robert (2002). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Diamond, Larry; Morlino, Leonardo (2004). "The quality of democracy. An overview". *Journal of Democracy* (vol. 15, núm. 4, pàg. 20-31).

Fundación Auna (2006). *Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*. Madrid.

Gómez Fortes, Braulio i altres (2010). *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*. Barcelona: Ariel.

Levine, Daniel H.; Molina, José E. (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada". *América Latina Hoy* (núm. 45, pàg. 17-46).

Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, Aníbal (2008). "Regime legacies and democratization: Explaining variance in the level of democracy in Latin America, 1978-2004". *Working Paper* (núm. 354). Kellogg Institute for International Studies.

Munck, Gerardo L. (2013). "Conceptualizing the quality of democracy: The framing of a new agenda for comparative politics". A: Sebastián Mantilla; Gerardo L. Munck. *La calidad de la democracia: Perspectivas desde América Latina* (pàg. 17-63). Quito: CELAEP / Fundación Hanns Seidel.

O'Donnell, Guillermo (2001). "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho". *Instituciones y Desarrollo* (núm. 8 i 9, pàg. 43-82).

Pinilla, Vicente; Torres, Lourdes; Royo, Sonia (2010). "Is e-government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view". *Financial Accountability and Management* (vol. 26, núm. 1, pàg. 3-20).

Porrúa, Miguel Á. (2004). "Gobierno electrónico: Conceptos y avances". *Reforma y Democracia* (núm. 30).

Prats, Joan O. (2005). "Nuevas tecnologías, democracia y eficiencia de las instituciones políticas". *Papers* (núm. 78, pàg. 151-168).

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, PENDHS (2001). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José (Costa Rica): PENDHS.

Scott, James K. (2006). "«E» the people: Do US municipal government web sites support public involvement?". *Public Administration Review* (vol. 66, núm. 3, pàg. 341-353).

Simone, Beth (2008). "Wiki-government. How open-source technology can make government decision-making more expert and more democratic" [en línia]. *Democracy. A Journal of Ideas* (núm. 7). <<http://www.democracyjournal.org/7/6570.php?page=all>>

Tricas, Fernando (2007). "El gobierno electrónico: Servicios públicos y participación ciudadana". Document de treball de Fundació Alternativas (núm. 109).

Vargas-Machuca, Ramón (2006). "La calidad de la democracia". *Claves de Razón Práctica* (núm. 165, pàg. 34-41).

Velasco, Juan C. (2006). "Deliberación y calidad de la democracia". *Claves de Razón Práctica* (núm. 167, pàg. 36-43).

Welp, Yanina (2008). "América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno". *Reforma y Democracia* (núm. 41).