

ARTICLE

La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació*

Rosa Borge Bravo

Resum

En aquest article es presenta una anàlisi de la situació de la participació política electrònica en l'actualitat, principalment a Catalunya i a Espanya. Són molt nombroses les experiències d'aquest tipus que estan sorgint arreu, fruit tant de la iniciativa privada com de la pública: vot electrònic, debats, fòrums i consultes per Internet, plataformes municipals pel desenvolupament de la participació, parlaments oberts, webs dels partits on es creen canals de comunicació amb els ciutadans, etc. En un intent d'ordenar aquesta varietat d'experiències, desenvoluparem un sistema classificatori, tot seguint l'escala d'Arnstein sobre nivells de participació, per a posteriorment descriure en detall les iniciatives de vot electrònic i les formes de participació política electrònica basades en Internet. Finalment, s'avaluaran les noves iniciatives de participació electrònica respecte al model de democràcia al qual contribueixen o reforcen. La conclusió és que malgrat la varietat i el nombre d'experiències, la gran part pertanyen als nivells d'informació i comunicació, i resten per tant dins dels límits establerts pel model de la democràcia representativa. Amb tot, hi ha experiències, sobretot en l'àmbit local, amb voluntat de superar aquest model i que constitueixen canals per a la deliberació i la participació en la presa de decisions.

Paraules clau

participació política, participació electrònica, vot electrònic, Internet, democràcia representativa, democràcia participativa, informació, comunicació, deliberació

Tema

Democràcia i administració electrònica

Abstract

This article consists of an analysis of the current condition of electronic political participation focusing mainly on Catalonia and Spain. There are various experiences of this type that are emerging all around, arising from private and public initiatives: electronic voting, discussions, forums and consultations in the Internet, local platforms for the development of participation, open parliaments, parties' web pages where channels of communication with the citizens can be created, etc. In an attempt to order these various experiences, we will develop a classification system, following Arnstein scale about levels of participation, in order to describe in detail the different existing initiatives of electronic voting and the methods of political participation based on the Internet. Finally, we will evaluate the new initiatives of electronic participation in relation to the model of democracy to which they contribute or that they strengthen. The conclusion is that, even if the main part of the various experiences belong to the information and communication levels, and rest within the established limits of the representative democracy model, there are some experiences, mainly at the local level, which are trying to go beyond this and constitute channels for deliberation and participation in the decision-making process.

Keywords

political participation, electronic participation, electronic vote, Internet, representative democracy, participative democracy, information, communication, deliberation

Topic

Democracy and electronic administration

* Una primera versió d'aquest article es va presentar en les II Jornades InfoDIEZ «Nuevas tecnologías como herramientas en las Administraciones Públicas», organitzades per la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de Saragossa el 17 de març de 2004. També s'ha presentat aquest treball en el Taller de Sociologia del Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions de la Universitat de Barcelona (1 de desembre de 2004) i en el Seminari dels Estudis de Dret i Ciències Polítiques de la UOC (18 de juny de 2004). S'agraeixen als assistents els comentaris rebuts.

Aquest article és un intent d'ordenar i aclarir el divers panorama de les experiències de participació política electrònica. Hi ha molts estudis sobre participació electrònica, normalment referits a casos concrets, i ja comencem a disposar de moltes dades, encara que disperses. Resulta necessària una reflexió més global per a aconseguir crear marcs generals que ordenin la qüestió i que a més tinguin una base empírica sòlida.

En conseqüència, aquest article mostrarà les iniciatives de participació política electrònica més importants, principalment les que es produeixen a Espanya i Catalunya i que es desenvolupen en el marc institucional polític. Presentaré una sèrie d'esquemes classificatoris per poder comparar-les i valorar-les. D'aquesta manera, finalment, es podrà començar a avaluar la seva contribució al model de democràcia representativa o a un estil més participatiu de democràcia.

Els apartats de l'article són els següents:

1. La crisi de la democràcia representativa i la irrupció de les TIC.
2. Els diferents nivells de la participació política.
3. Les experiències de participació electrònica.
4. Valoració de les diferents iniciatives de participació electrònica: nivells de participació i models de democràcia dels actors i institucions en l'ús de les TIC.

1. La crisi de la democràcia representativa i la irrupció de les TIC

En les últimes dècades les noves tecnologies de la informació i comunicació, especialment Internet, s'estan

.....
1. Són nombrosos els indicadors que mostren un declivi de la capacitat dels sistemes polítics democràtics per a mantenir entre els ciutadans la convicció que les institucions polítiques existents mereixen acceptació i suport (Lipset, 1992). Entre els indicadors que mostren des dels anys 60 una certa crisi del sistema de democràcia representativa podem fer esment a: la creixent desconfiança cap a les principals institucions polítiques, els polítics i els partits; la caiguda de l'afiliació partidista i sindical; el declivi de la participació electoral; i l'augment de la desafecció envers els assumptes polítics (Putnam, 2003; Kaase and Newton, 1995, Dalton and Watenberg, 2000).

emprant per a establir, millorar o ampliar els canals de participació política, de comunicació i d'informació als ciutadans. S'ha de tenir present que és clara la **insatisfacció** dels ciutadans amb el funcionament del sistema de democràcia representativa, i que Internet és un instrument que podria ajudar en l'**extensió i millora** dels canals de comunicació i participació dels ciutadans i, en aquest sentit, podria contribuir d'alguna manera a pal·liar la crisi de **legitimitat** que pateixen els nostres actors i institucions polítiques.¹

D'altra banda, Internet s'**estén** d'una manera molt ràpida en l'àmbit personal i quotidià, en el mercat, en les relacions socials, en l'organització de col·lectius i moviments i fins i tot per a la provisió de serveis i tràmits en l'administració pública. No obstant això, els desenvolupaments d'Internet amb vista a la participació en les institucions polítiques representatives i en la mateixa administració **no estan avançant** a la mateixa velocitat. És a dir, no s'està produint per part dels poders públics un desplegament sistemàtic de les formes de participació electrònica i les experiències se solen donar principalment en l'àmbit local, són limitades en el temps i moltes són iniciatives privades i d'organitzacions de ciutadans.

Sembla evident que els poders públics no estan gaire disposats a implementar mecanismes electrònics de participació. En canvi, els mitjans electrònics són bastant utilitzats **fora de les institucions polítiques** per a afavorir l'organització i participació entre els mateixos ciutadans, i entre col·lectius i organitzacions diverses de la societat civil. El potencial més gran dels mitjans electrònics de participació sembla estar en mans dels ciutadans i les seves organitzacions, que al seu torn poden pressionar i

influenciar els governants, tal com s'ha demostrat en diverses ocasions (Castells, 1998; Rheingold, 2004). Per exemple, les mobilitzacions organitzades per mòbils i Internet i també la informació distribuïda per Internet van aconseguir derrocar el règim d'Estrada a les Filipines i influir en els resultats electorals en les últimes eleccions a Corea del Sud i a Espanya. Un altre exemple és la utilització d'Internet i els mòbils per a organitzar-se, comunicar-se, debatre i anunciar convocatòries per part de moviments alternatius com pot ser el moviment antiglobalització.

Per tant, el diferent ús de les TIC per part de les institucions polítiques i per part de la societat civil crec que ens ha de fer reflexionar sobre **la diferent lògica dels actors col·lectius en l'ús de les TIC**. En general, els partits, els parlaments, els governs i fins i tot l'administració busquen reforçar la democràcia representativa, però no ampliar els canals de participació. Al contrari, un sector important dels moviments socials, d'organitzacions i associacions de la societat civil s'inclinen més cap a un altre model de democràcia, evidentment més participatiu.

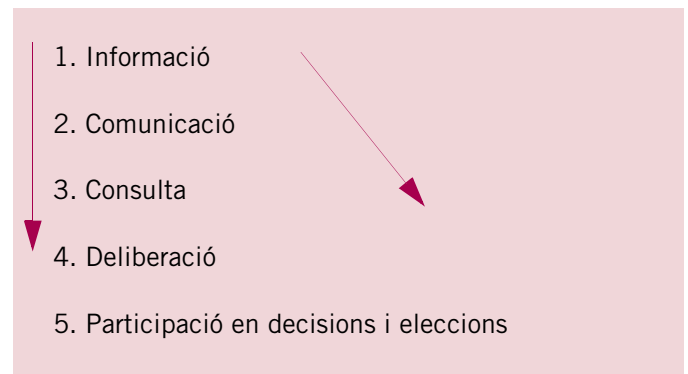
Tot i així, hi ha iniciatives importants de participació electrònica liderades pels poders públics a **Catalunya**, a **Espanya**, i a **altres països** democràtics. En aquest article, **descriurem i analitzarem aquestes iniciatives**, en concret, les referides al vot electrònic, a les plataformes i webs que serveixen de base perquè els ciutadans puguin debatre i informar-se sobre assumptes polítics o contactar amb els seus representants, i a les diverses experiències de participació electrònica que estan propiciant els ajuntaments.

2. Els diferents nivells de la participació política

Abans de començar a descriure aquestes experiències, primer hem d'explicar **què entenem per participació electrònica**. Podem considerar que participació electrò-

nica és tota activitat voluntària dels ciutadans encaminada a influenciar en la selecció dels governants o en la presa de decisions públiques (Verba, Schlozman i Brady, 1995), que es canalitza o es produeix per mitjà de mitjans electrònics o telemàtics. Tanmateix, aquesta definició –és a dir, la participació en l'elecció de les autoritats i en la presa de decisions– correspondria al nivell màxim de participació. En realitat hi ha altres nivells de participació que representen menys implicació per part del ciutadà i menys impacte directe en les eleccions o en les decisions polítiques, com poden ser la informació i la comunicació, però que són nivells necessaris perquè es produeixi la participació del nivell superior. Per tant, a l'hora de valorar o classificar les diferents experiències electròniques de participació resulta útil la idea de **l'escala de participació (Arnstein, 1971), que consisteix en cinc nivells de participació que van de menys a més:**

Figura 1. L'escala de la participació



Amb el recurs a l'escala de participació podem ordenar i comparar les diferents iniciatives de participació electrònica. Així, a continuació presento un quadre en què es defineix el contingut i els elements característiques més habituals de cada nivell de participació electrònica.

Les experiències de participació electrònica que descriurem a continuació poden ser avaluades segons els

nivells de participació que permeten. Per exemple, la majoria dels webs dels partits o dels ajuntaments només pretenen oferir més informació al ciutadà, però en canvi, instruments com Democràcia.web o Candidato.Net estableixen canals de comunicació amb el ciutadà i plataformes municipals com Consensus pretenen desenvolupar els nivells superiors de la participació com la deliberació.

Quadre 1. Nivells de participació i característiques

Nivells de participació	Característiques
Informació	Divulgació d'informació per mitjà dels webs i dels correus electròniques. Elements informatius: documents diversos, enllaços web, comunicats, convocatòries, anuncis, avisos, notícies, etc.
Comunicació	Relació i contactes de manera bidireccional pel correu electrònic i d'espais de comunicació habilitats en els webs. Elements comunicatius: preguntes, suggeriments, demandes, queixes, comentaris, cartes, organització de convocatòries i reunions, etc.
Consulta	Formes que fan servir els governs, administracions, i organitzacions diverses per a saber les opinions dels ciutadans o dels seus membres. Elements consultius: referèndums, enquestes, sondejos, etc.
Deliberació	Processos d'examen, avaluació, reflexió, debat i discussió sobre les decisions, opcions i valors que impregnen qualsevol tema o problema sociopolític. Elements deliberatius: fòrums, xats, espais de debat, etc.
Participació en decisions i eleccions	Participació en eleccions: vot electrònic. Participació en una activitat orientada a la presa de decisions, és a dir, el resultat final és vinculant per a les autoritats: referèndums o enquestes vinculants, debats o fòrums vinculants, recollida de signatures per a iniciatives legislatives o per a iniciar consultes ciutadanes als ajuntaments, etc.

Font: elaboració pròpia a partir de l'informe de la FUNDACIÓ BOFILL (2004). «La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus». *Finestra Oberta*. Núm. 42.

3. Les experiències de participació electrònica

Les experiències de participació electrònica les podem dividir en dos grans blocs: **els sistemes de vot electrònic i les diverses formes de participació electrò-**

nica que es basen en Internet. Són dos tipus d'activitats molt diferents quant **al seu grau d'innovació** en el disseny de mecanismes participatius. El vot electrònic seria simplement emprar un nou canal per a desenvolupar la tradicional funció d'elecció dels representants, mentre que les noves experiències de participació política via Internet són innovacions participatives significatives, encara que no afecten molts ciutadans.

3.1. El vot electrònic

En l'actualitat, **coexisteixen dos sistemes de vot electrònic: els sistemes presencials i els remots.** Els **sistemes presencials** són els que es desenvolupen de manera molt similar al vot que denominem *tradicional*, perquè els ciutadans es desplacen a un col·legi electoral per votar *in situ*. Al contrari, el **sistema remot** es basa en una xarxa de comunicació que permet enviar el vot des del lloc on és el votant fins a una urna digital remota.

El sistema de votació remot no s'utilitza actualment en cap país per a eleccions a gran escala que compreguin tot el territori, encara que diversos països han fet proves pilot en aquest sentit i pensen en aquesta possibilitat per a un futur proper (per exemple, el Regne Unit i els Estats Units). En canvi, **els sistemes presencials s'empren ja** per a tot el territori en països com Bèlgica, Holanda, les Filipines, el Brasil i l'Índia.

A continuació explicarem breument cada un d'aquests sistemes.

Els principals sistemes presencials emprats tant a Espanya com en altres països democràtics són dos: la pantalla tàctil amb targeta magnètica, i l'urna digital amb papeleta electrònica.

El procediment de votació amb la pantalla tàctil es desenvolupa de manera senzilla en uns quants passos: l'elector entra al col·legi electoral i s'identifica amb el seu document d'identitat tradicional, i en aquest moment

rep una targeta electrònica amb banda magnètica. Després es dirigeix a una cabina o a l'apartat on sigui la pantalla tàctil, que no està connectada a cap tipus de xarxa, i en la qual introdueix la targeta i, una vegada introduïda, pot seleccionar l'opció electoral que vol votar. El sentit del vot queda emmagatzemat a la memòria de l'aparell i l'elector només ha de tornar la targeta de banda magnètica al president de la mesa o al tècnic encarregat. Vegeu un exemple de pantalla tàctil i les instruccions de vot a *elmundo.es*.^[www1]

Aquest sistema de vot presencial per pantalla tàctil ha estat experimentat en diverses proves pilot, no vinculants, en països com el Regne Unit, l'Argentina, França i en cinc pobles de Catalunya en les passades eleccions autonòmiques del 2003. De manera vinculant, s'utilitza en diversos estats de Nord-amèrica des de fa ja diverses convocatòries electorals.

Respecte al **procediment de l'urna digital i les paperetes electròniques**, podem afirmar que és el que més s'assembla a les votacions tradicionals. Les paperetes electròniques, tenen un dispositiu que facilita la seva lectura automàtica una vegada que s'ha introduït a l'urna, substitueixen les paperetes tradicionals. Aquesta urna té un lector a l'embocadura que identifica la candidatura i fa el recompte. La informació queda emmagatzemada a la memòria i es transmet per una xarxa de comunicacions a on correspongui (Junta Electoral, Centre de Totalització de les Dades, etc.). Vegeu en el mateix web un exemple d'urna electrònica i les instruccions per a votar.^[www1]

A Euskadi s'han fet ja diverses eleccions mitjançant aquest mètode en què han participat diversos milers de votants: les eleccions a rector de la **Universitat del País Basc** i a president de l'**Athletic** de Bilbao. A Catalunya

també s'ha emprat aquest sistema de manera no vinculant en la prova pilot portada a terme durant les eleccions autonòmiques del 2003 en cinc petits municipis.

Quant als sistemes de votació remota, el principal sistema remot consisteix en l'enviament del vot per Internet, encara que cada vegada més s'estan emprant també les intranets. En el cas d'eleccions polítiques, normalment s'utilitza Internet i la identificació del votant s'efectua amb tres procediments: amb una credencial enviada per l'administració que inclou un PIN o codi per a votar; amb la certificació electrònica expedida per l'administració o organismes autoritzats; o amb una combinació de tots dos (PIN i certificació electrònica). Una vegada que s'ha votat, el sistema emet un rebut de votació que confirma l'emissió i emmagatzemament del vot. En el web comentat anteriorment també es mostra el procediment del vot remot.^[www1]

Aquest sistema, juntament amb l'urna electrònica i la pantalla tàctil, es va experimentar també en les últimes **eleccions autonòmiques catalanes (2003)**. Mentre que, com hem dit, el sistema de pantalla tàctil i el d'urna electrònica es van utilitzar en cinc pobles petits, el sistema de vot remot va ser la possibilitat oferta als electors catalans residents a Mèxic, l'Argentina, els Estats Units, Bèlgica i Xile.

A la resta d'**Espanya** el **vot per Internet** també s'ha experimentat en les eleccions municipals del 2003 a El Hoyo de los Pinares (Àvila) i a Jun (Granada) i en les eleccions generals del 2004 a Zamora, Toro (Zamora), Pol (Lugo) i a Jun una altra vegada. El municipi de Jun ha realitzat continuadament des del final dels noranta votacions electròniques per Internet i també mitjançant missatges SMS.

[www1]: http://www.elmundo.es/elmundo/2003/graficos/nov/s2/voto_electronico.html

Quant a **institucions** que a **Espanya** emprin el vot remot habitualment per a les seves eleccions internes, s'ha de destacar la **UOC**, la **cooperativa La Virtual** (entitat associada a aquesta universitat) i la **Guàrdia Civil**. Aquestes organitzacions van fer servir la seva intranet per a això. A la **UOC** les eleccions sindicals i les eleccions a diferents comissions representatives dels col·lectius de la Universitat (alumnes, Estudis, campus) es realitzen mitjançant votacions electròniques utilitzant la intranet pròpia de la UOC i els ordinadors personals dels membres de la comunitat universitària. El volum d'electors, depenent del tipus de convocatòria, pot arribar a desenes de milers de persones, fins a trenta-cinc mil.

A la **Guàrdia Civil** s'han celebrat ja dos processos electorals (2002, 2004) per a seleccionar els membres del consell assessor de personal, que és l'instrument de participació dels guàrdies civils en determinades decisions del cos. El cens de guàrdies civils ascendeix a vuitanta mil persones, de manera que aquestes votacions electròniques són les més grans que s'han donat en una organització a Espanya. Per a realitzar la votació va ser necessari instal·lar dos-cents cinquanta ordinadors en les comandàncies repartides per tot Espanya.

Per tant, a Espanya només hi ha dues organitzacions que utilitzen el sistema remot de votació electrònica de manera habitual (UOC i Guàrdia Civil) i dues que habitualment empen les urnes electròniques (UPV i Athletic de Bilbao). Respecte a les eleccions polítiques, el sistema de votació electrònica (tant si és remot com presencial), solament s'ha desenvolupat en **petits municipis i sempre amb caràcter experimental** i mai en substitució de la votació tradicional. A Espanya, la **Llei orgànica** del règim electoral de l'any 1985, que regula els processos electorals, no esmenta la possibilitat del voto electrònic, per la qual cosa qualsevol votació

electrònica en eleccions polítiques no és vàlida. Només a **Euskadi** hi ha legislació electoral que inclou la possibilitat d'emprar el vot electrònic en les seves diferents accepcions en les eleccions al Parlament basc. El Govern basc està preparant el terreny perquè les pròximes eleccions autonòmiques d'abril del 2005 es puguin realitzar amb sistemes de votació electrònica.

A l'Estat espanyol **aquesta situació també pot canviar**, ja que el Govern socialista espanyol ha anunciat la seva intenció d'oferir als ciutadans la possibilitat del vot remot per Internet per a la convocatòria el febrer del 2005 del referèndum sobre la Constitució europea. Per a això seria necessari modificar la Llei orgànica² i, per tant, tenir el suport d'altres grups parlamentaris.

Davant aquesta situació d'espera i davant les comptades experiències que s'han donat a Espanya, hi ha **altres països** com els EUA, Veneçuela, les Filipines i l'Índia que solen emprar el sistema de votacions electròniques i tenen una legislació sobre aquest tema. Però els països que utilitzen més avui en dia aquest sistema són Bèlgica i el Brasil. **Bèlgica** ha estat el país pioner en l'ús del vot electrònic, però és al **Brasil** on és considerat per **lleis** el sistema habitual i s'utilitza ja a escala nacional i per a tot tipus d'eleccions. A **Suïssa** s'ha aprovat recentment la possibilitat d'emetre el vot per Internet tant per a les eleccions com per als referèndums.

En països com el Brasil o l'Índia, aquests sistemes de votació respecte als tradicionals poden tenir més **avantatges sociopolítics**. Per exemple, ajuda a votar els analfabets, que al Brasil són un 20% de la població, perquè es mostren les imatges dels candidats a la pantalla. A més, en ser possible un trasllat fàcil de l'urna electrònica o de la pantalla

2. De fet, el Govern també vol canviar la Llei electoral per permetre també les campanyes oficials que tenen per objectiu propiciar la participació electoral i perquè les campanyes dels referèndums es financin amb diners públics.

tàctil, permet votar als camperols i indígenes que es troben dispersos en un extens territori. Diversos països de l'Amèrica Llatina s'estan plantejant també la implementació del vot electrònic perquè és un sistema que fa molt més difícil el frau electoral.

En països amb democràcies consolidades, els **avantatges tècnics** són molt més clars que altres avantatges de tipus sociològic o polític. Entre els avantatges tècnics, s'ha de destacar que permet l'**eliminació del recompte manual** del nombre de vots, ja que l'escrutini el realitzen les màquines de manera instantània o s'envia per una xarxa de comunicació tancada o per Internet a les juntes o tribunals electorals. Per tant, es **redueix enormement el temps d'escrutini**, que pot arribar a ser bastant llarg en els casos de sistema electoral amb llistes obertes com succeeix a Bèlgica. Però no només és una qüestió del temps d'escrutini, sinó també del nombre de tècnics, interventors i ciutadans que han de treballar durant tot el dia de les eleccions i les **hores de dedicació dels quals es reduirien dràsticament o no serien necessàries** amb el sistema de votacions electròniques. D'altra banda, a més de la **reducció en despeses** de personal, també es retallarien les elevades despeses de paper.

Però també hi ha avantatges sociològics com que diversos **col·lectius d'electors tindrien més facilitats** per a votar: per exemple, els discapacitats o els residents a l'estranger. No obstant això, respecte a l'important tema de **si el vot electrònic pot afavorir la participació en general, les evidències no són concloents**.

Presentem a continuació uns quadres resum amb els nivells de participació en eleccions en què es van emprar mitjans electrònics. En primer lloc, es mostren els **percentatges de participació electoral** en diverses convocatòries electorals polítiques (taules 1 i 2) i després, els percentatges de diverses eleccions en organitzacions (taules 2 i 3).

Taula 1. Participació presencial i electrònica en les eleccions catalanes del 2003

Eleccions catalanes 2003		Voto remot (SCTYL)		Pantalla tàctil (INDRA)	Urna electrònica (DEMOTEK)
Votants pilot	Argentina	2,75%	Canyelles	33,59%	33,67%
	Mèxic	3,4%	Creixell	49,7%	39,62%
	EUA	3,75%	Torres de Segre	46,39%	42,08%
	Xile	3,51%	La Fatarella	60,04%	46,15%
	Bèlgica	2,93%	Llers	51,62%	57,99%
	Total	3,14% (730)	Total	46,5% (1.592)	41,3% (1.555)
Votants presencials	Argentina	28,79%	Canyelles	63,12%	61,81%
	Mèxic	1,5%	Creixell	63,42	61,77%
	EUA	9,71%	Torres de Segre	70,97%	68'72%
	Xile	31,28%	La Fatarella	70,77%	73,22%
	Bèlgica	33,69%	Llers	68,9%	63,88%
	Total	20,63% (4.794)	Total	66,8% (2.286)	65,2% (2.451)
Cens		23.234		3.424	3.761

Font: elaboració pròpia a partir de l'informe de J. BARRAT i J. M. RENU (2004).

Taula 2. Participació presencial i electrònica en les eleccions generals i andaluses del 2004

	Zamora/Toro/Pol (eleccions generals)	Jun (eleccions andaluses)
Electors amb credencials o certificat digital	300	800
Votants pilot	91,3% (274)	74,62% (597)
Votants reals	78,2%	81,2%

Font: elaboració pròpia a partir de dades de Localret (<http://www.localret.es>).

Taula 3. Participació en les eleccions electròniques de la UOC

UOC	Eleccions a representants dels treballadors	Comissions d'Estudis	Comissions de centres de suport
Votants electrònics	80% (360 de 450)	6,6% (d'un total de 18.000)	5% (d'un total de 16.155)
Mitjana de participació en comicis similars	40%	Mitjana en les eleccions a representants estudiantils: 3%	

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats electorals publicats al Campus Virtual de la UOC.

Taula 4. Participació en les primàries del Partit Demòcrata d'Arizona

1996 Votants presencials	12.800
2.000 Votants multicanals (correu, Internet, presencial)	86.559 (41% per Internet)

Font: I. CANALS i J. L. MARTÍ (coord.) (2003, pàg. 41).

A més, **les proves pilot realitzades al Regne Unit** indiquen que es produeix un **lleuger augment de la participació**. Efectivament, en les eleccions municipals del maig del 2002 es va permetre al Regne Unit la realització de proves pilot en trenta districtes electorals que van implicar a més de dos milions d'electors. La participació mitjana als districtes en què es feia la prova pilot va arribar a un 38,7%, percentatge superior a la mitjana de 32,8% que es va donar als districtes en què no es va desenvolupar la prova.³ Alguns municipis britànics com el de **Sheffield** van començar ja l'any 2003 a permetre als seus ciutadans votar en les eleccions municipals a través de diferents mitjans (Internet, telèfon, SMS, quioscos electrònics amb targeta magnètica). Comproveu que el web té un disseny modern molt enfocat als joves i que s'ofereixen regals als votants.^[www2]

En el cas espanyol, les proves empíriques no són concloents i són escasses. En les eleccions catalanes es va produir una molt menor participació pels mitjans electrònics que pels mitjans tradicionals, excepte en el cas

3. Informe de la Comisió Electoral, esmentat a CANALS, I. i MARTÍ, J.L. (2003, pàg. 64).
[www2]: http://www.evoteshsheffield.com/see_how_to_vote/how_to.html

dels residents a Mèxic. I els resultats que es van donar als municipis espanyols no poden ser considerats com a significatius per l'escàs nombre d'electors implicats, i tampoc no és possible reproduir, en unes eleccions per a tot el territori estatal, l'entorn altament informatitzat de Jun.

En canvi, sí que es produeix un augment molt notable de la participació quan es tracta d'**eleccions electròniques en organitzacions o institucions**, que ja utilitzen en la seva feina quotidiana les TIC (com és el cas de la UOC) o que tenen una gran dispersió de centres de treball. El cas del Partit Demòcrata d'Arizona (també va passar en l'Scottish Party) demostra que en situacions concretes, en moments de crisi o entorns molt competitiu, les vies electròniques contribueixen, juntament amb altres factors, a augmentar la participació.

En tot cas, la implementació del vot electrònic no s'hauria de basar en els seus efectes participatius perquè probablement no es produiran en molts casos. Aquesta implementació s'ha de fer gradualment, a poc a poc, i sempre ha de ser un canal complementari de la votació tradicional, per a impedir que la bretxa digital afecti els resultats. És a dir, no es tracta de substituir els sistemes de votació tradicional pels sistemes electrònics, sinó d'**oferir al ciutadà diferents possibilitats de votació** (no només sistemes electrònics de votació, sinó també telemàtics com els SMS, per telèfon, per televisió digital, quioscos electrònics, etc.) que facilitin el dret al vot i flexibilitzin l'acte de votar. **Es tracta de modernitzar el procés electoral de manera que les pràctiques electorals siguin més fàcils, flexibles, àgils i més similars a altres processos digitals que efectuem cada dia.** A més, d'aquesta manera es facilitaria un **aprenentatge participatiu** tant per part dels ciutadans com per part de les autoritats que implementen els nous sistemes. Així, el mateix procés electoral, però també el sistema polític, queden oberts a altres experiències de participació com els referèndums, les enquestes o qualsevol altre tipus de votacions.

3.2. La participació electrònica per Internet

Són extraordinàriament variades les experiències de participació electrònica que s'estan impulsant, sobretot des de la iniciativa privada i el món associatiu, encara que també comencen a sorgir interessants iniciatives públiques i iniciatives fruit de la col·laboració entre els dos àmbits. Aquestes experiències intenten **aprofitar les principals potencialitats d'aquest sistema**, que consisteixen a posar a disposició dels usuaris una gran quantitat d'**informació** i permetre **el diàleg i la deliberació** entre un nombre indeterminat de persones. Aquestes possibilitats d'Internet tenen un caràcter clarament deliberatiu, democratitzador i participatiu. Internet ofereix la possibilitat d'una comunicació interactiva entre els internautes i els polítics, entre organitzacions i ciutadans individuals.

A continuació explicarem les experiències participatives per Internet que considerem més importants i significatives. El mostrari és el següent:

- Minnesota E-Democracy
- UK's Citizens Online Democracy (UKCOD)

Catalunya:

- Democràcia.web
- Consensus

Espanya:

- Candidato.Net
- Madrid Participa

Començarem explicant en què consisteix l'experiència de **Minnesota E-Democracy**, englobada en l'actualitat dins l'organització més genèrica **E-Democracy.org**.

.....

[www3]: <http://www.e-democracy.org>

Minnesota E-Democracy és una iniciativa de participació electrònica pionera i que continua funcionant amb gran èxit en l'actualitat. Aquest projecte, iniciat el 1994 per Steven Clift i amb vista a les eleccions a governador de Minnesota i al Senat federal dels Estats Units, va néixer amb l'objectiu de donar a conèixer els candidats i les seves propostes als ciutadans i també per a promoure el **debat públic** per Internet. **El projecte ha anat evolucionant i s'ha ampliat a la participació de qualsevol nord-americà que vulgui discutir de política amb altres conciutadans o amb les seves autoritats**. En l'actualitat funciona per mitjà dels més variats **fòrums** en què els ciutadans es registren i entren a formar part de llistes de distribució, per poder expressar la seva opinió i debatre amb altres ciutadans qüestions de política local, estatal, nacional o internacional **fora o durant els períodes electorals**. En els períodes electorals s'ofereixen, a més, debats entre polítics i conferències en línia de representants polítics i d'organitzacions cíviques, a més del clàssic seguiment de la campanya electoral.^[www3]

A Europa podem destacar el projecte **UKCOD (UK's Citizens Online Democracy)**, que es va crear a la Gran Bretanya per iniciativa del Govern i el Parlament britànics l'any 1995 seguint l'exemple de l'experiència de Minnesota. És el primer projecte de democràcia electrònica a escala estatal a la Gran Bretanya. **Igual que Minnesota E-Democracy, es tracta d'un projecte que té com a centre d'operacions un web que ofereix informació i pretén potenciar el debat entre els ciutadans i els polítics**. Dins el web de la UKCOD, se solen mantenir diversos **debats simultanis** en què participen tots els ciutadans que vulguin debatre sobre política general britànica. Abans i durant el debat, sempre s'ofereix documentació sobre el tema que es discutirà. Per exemple, s'ha debatut sobre la possibilitat d'una Constitució a la Gran Bretanya o la integració de la Gran Bretanya a l'euro. A més, algun d'aquests debats es complementa amb discussions

entre polítics i representants d'organitzacions socials. Però a més, UKCOD ofereix cobertura tècnica i financera a projectes que busquen una comunicació més directa dels ciutadans amb les autoritats que prenen les decisions públiques. Per exemple, el projecte **Have Your Say** permet als internautes participar en **debats sobre projectes de llei** preparats pel Govern i que s'estan debatent o es debatran a la Cambra dels Comuns.^[www4] Es proporciona als ciutadans el text del projecte de llei i informació sobre el tema. Els ciutadans poden debatre entre ells, formular preguntes i enviar opinions al ministre encarregat de la llei, el qual es compromet a considerar-les. A més, també s'ofereix al ciutadà la possibilitat de contestar enquestes del Govern sobre el tema i votar sobre qüestions concretes relacionades.

Per tant, tots dos projectes, tant el nord-americà com el britànic, permeten als ciutadans **informar-se i debatre** sobre política general, sobre temes concrets i sobre decisions públiques, amb les mateixes autoritats, els candidats, representants d'organitzacions i entre els mateixos ciutadans. De tota manera són experiències **no vinculants**, i no es disposa d'anàlisis que comprovin la seva influència en les decisions que prenen els polítics. Però la validesa i significativitat d'aquestes experiències està en el fet que són una font d'informació, de **formació d'opinió** i de deliberació per als milers de ciutadans que hi participen. Dins de les seves modestes dimensions, són experiències que **contribueixen a millorar la qualitat democràtica d'un país**.

A **Espanya**, podem esmentar quatre importants experiències de participació electrònica, de les quals dues s'estan desplegant a Catalunya: Democràcia.web i el projecte Consensus. Així mateix, és destacable la iniciativa Madrid Participa, que s'ha desenvolupat a Madrid, i el projecte de comunicació política virtual Candidato.Net, que s'obre ja per a tot tipus de convocatòries electorals i a tot Espanya.

.....
4. El nombre d'entrades al web durant la VI legislatura (1999-2003) va ser de 77.530, i 1.167 persones estan subscrites a la llista de distribució. [www4]: <http://www.foi.democracy.org.uk>

Democràcia.web

El principal objectiu de Democràcia.web és establir un nou mecanisme de comunicació entre la ciutadania i els representants del Parlament de Catalunya. És, per tant, una iniciativa que té el seu origen en la idea de crear **parlaments oberts en línia**. Aquestes iniciatives també s'estan desenvolupant a Euskadi (Zabalik). El projecte a Catalunya es va originar l'any 1998, per iniciativa de la Fundació Jaume Bofill, i té el suport del Parlament de Catalunya i de la UOC.

El web de Democràcia.web ofereix documentació i enllaços d'interès, la possibilitat de fer un xat i debatre amb polítics, experts i representants d'organitzacions i, sobretot, la possibilitat de presentar esmenes a les lleis en discussió al Parlament de Catalunya.⁴ El funcionament d'aquesta última possibilitat és el següent: primer, es difon des del web <http://www.democraciaweb.org> i des del web del mateix Parlament, el projecte o proposició de llei, i també s'ofereix documentació sobre el tema i les posicions dels grups parlamentaris. Després i fins que es tanca el període d'esmenes, els internautes poden enviar als diferents grups parlamentaris les seves propostes concretes. Els grups parlamentaris poden recollir, si volen, aquests suggeriments en les seves esmenes al text, com ha passat de vegades, o simplement les poden comentar o poden demanar aclariments als internautes sobre les propostes.

Avui en dia la **gran part dels parlaments tenen el seu web**, des d'on informen els ciutadans sobre les seves activitats. Però només uns quants –el català o el basc, per exemple– tenen una línia oberta dins del web que permeti l'expressió d'opinions i propostes per part dels ciutadans. De totes maneres, en aquests mateixos parlaments és poc freqüent que els parlamentaris incloguin les propostes dels ciutadans en les lleis, i si ho fan sol ser respecte a qüestions menors i

de poc abast. Ara bé, la majoria dels parlaments estan estudiant i consideren la creació de línies de comunicació i participació ciutadana aprofitant els canals d'Internet.

Consensus

El projecte Consensus va néixer l'any 2000, promogut pel consorci Localret, l'Institut Català de Tecnologia i la Fundació Jaume Bofill. Així mateix, onze municipis importants van decidir participar en el projecte. **El projecte consisteix en la creació i màxim desenvolupament possible d'un espai virtual interactiu per Internet perquè els ciutadans d'aquests municipis puguin informar-se, comunicar-se i participar en qüestions d'interès local.**^[www5]

Consensus permet als ciutadans informar-se dels temes, debatre mitjançant fòrums amb altres ciutadans i responsables polítics, enviar cartes als regidors, respondre qüestionaris o iniciar o adherir-se a recollides de signatures, organitzar-se en comunitats virtuals d'interès per certs temes o problemàtiques, participar mitjançant votacions, etc. L'administració i gestió de Consensus en cada municipi recau en els ajuntaments i alguns ajuntaments s'han atrevit a innovar més pel que fa a canals de participació. Per exemple, al municipi de Rubí es va iniciar l'any 2002 un procés participatiu per a l'elaboració dels pressupostos, seguint el model de Porto Alegre. Les assemblees territorials i consells temàtics que es van crear per a debatre les diferents àrees i partides dels pressupostos es van efectuar de manera presencial, però es permetia participar en els debats de les assemblees i consells per Internet gràcies a la infraestructura del projecte Consensus. Aquest projecte està acabant ja la seva fase pilot i té intencions d'expandir-se a més ajuntaments a partir del 2005.

5. Les preguntes només es mostraven a la pestanya de Ciutadans/demostracions dins d'un document PDF amb les instruccions per a votar. Però posteriorment, una vegada acabades les votacions, les qüestions sí que van aparèixer en primera línia.

[www5]: <http://www.e-consensus.org>

[www6]: <http://www.madridparticipa.org>

Madrid Participa

El projecte Madrid Participa és una iniciativa de l'Ajuntament de Madrid, encarregada a l'empresa SCTYL, que consisteix en una consulta ciutadana de tres preguntes que s'ha dut a terme els dies 28, 29 i 30 de juny del 2005 al districte Centre de Madrid. El nombre d'electors va ser de cent vint mil i es podia participar des dels setze anys. Els ciutadans podien votar per mitjà de diversos canals, però tots eren electrònics: Internet, telèfon mòbil, telèfon mòbil Java i WAP, SMS, pantalles tàctils o PC situats als centres habilitats per a la consulta.^[www6]

Quant al volum d'electors i la varietat de mitjans tècnics, constitueix la major prova pilot de consulta ciutadana duta a terme a Espanya. No obstant això, en els primers nivells del mateix web habilitat per l'Ajuntament com a centre d'operacions de la consulta, no apareixien les preguntes que havia de contestar la ciutadania.⁵ La consulta constava de tres preguntes tancades i els ciutadans havien de triar entre diverses opcions sobre equipaments públics i accions i activitats per a millorar la qualitat de vida i dinamitzar i revitalitzar el districte Centre.

Des del punt de vista tècnic, l'experiència ha resultat un èxit, però els nivells de participació han estat molt baixos, encara que s'ha de subratllar la destacada participació de ciutadans llatinoamericans i comunitaris. A continuació presentem les xifres totals de participació.

Taula 5. Participació en la consulta Madrid Participa

Cens	Participants	Abstenció
136.227 100%	882 0,65%	135.345 99,35%

Font: Madrid Participa (<http://www.madridparticipa.org>).

Finalment, analitzarem la iniciativa **Candidato.Net**.

Candidato.Net és un espai virtual web impulsat per Europa Press amb la finalitat de dotar **d'informació el ciutadà sobre les propostes electorals i propiciar la comunicació directa entre els candidats i els ciutadans**. Per tant, és un espai que s'obre quan comença la **campanya electoral** i es tanca després de les eleccions. Encara que ja s'havia utilitzat en alguns municipis petits durant les últimes municipals, el seu llançament important va ser durant les autonòmiques catalanes del 2003, i sobretot en les últimes eleccions generals del 2003 i autonòmiques andaluses del 2004. Cal tenir en compte que és un espai web independent dels partits,^[www7] però en el qual tots ells s'avenen a participar.

Les característiques d'aquest canal de comunicació són les següents (Borge i Alvaro, 2004):

1. Permet dirigir preguntes a cada un dels candidats en les eleccions simplement amb una inscripció prèvia. Els partits es comprometen a emetre una resposta personalitzada.
2. Hi ha un espai propi amb informació detallada sobre els programes electorals, i també detalls sobre la trajectòria personal dels candidats.
3. Es busca la màxima transparència en les comunicacions entre polítics i ciutadans, i per això és possible accedir a totes les preguntes i respostes de cada un dels candidats.
4. S'anima els partits a incorporar al seu programa electoral alguna de les propostes o suggeriments dels ciutadans.

Per tot això, Candidato.Net és un element profundament innovador per a les campanyes electorals i té unes característiques clarament participatives. No obstant això, són molt pocs els ciutadans que hi participen, és a dir, que han formulat finalment alguna pregunta als candidats. Tant en les eleccions catalanes com en les generals, només una mica més de mil ciutadans van fer alguna pregunta als candidats. A Andalusia la participació va arribar a més de dues mil persones. Quant al compromís de resposta per part dels candidats, en les eleccions catalanes i en les andaluses els

[www7]: <http://congreso.candidato2004.net>

candidats van respondre més del 60% de les preguntes, mentre que en les generals es va arribar a una mitjana del 36,7%. Més problemàtica fins i tot és la possibilitat d'incorporar als programes electorals alguna de les demandes dels ciutadans; només ICV va incorporar al seu programa de les autonòmiques una petició molt concreta d'un ciutadà: computar a efectes de cotització a la Seguretat Social el temps de prestació del servei militar.

Com veiem, aquestes experiències de participació electrònica en Espanya són **variades i interessants, però no estan prou esteses entre la població i no són vinculants i, per tant, no solen afectar les decisions dels polítics**. L'escàs impacte d'aquests instruments participatius en les decisions polítiques pot provocar una clara **desmotivació** entre els ciutadans que hi hagin participat o que ho vulguin fer. No obstant això, **la responsabilitat** de la baixa participació ciutadana no solament s'ha d'atribuir a la falta de voluntat dels polítics per ampliar els canals participatius, sinó també als baixos **nivells de participació política a Espanya**, clarament inferiors a la mitjana europea. Al cap i a la fi la participació electrònica és una forma més de participació.

4. Valoració de les diferents iniciatives de participació electrònica: nivells de participació i models de democràcia dels actors en l'ús de les TIC

Una de les hipòtesis que plantejàvem al principi era **que en general, els partits, els parlaments, els governs i fins i tot l'administració buscaven reforçar la democràcia representativa, però no ampliar els canals de participació**. Aquestes són precisament institucions clau de la democràcia representativa que canalitzen la participació principalment a través de les eleccions periòdiques i limiten, per tant, la participació a la **selecció de governants**. En conseqüència, desconfien d'altres tipus de mecanismes participatius que els puguin suposar una **pèrdua o cessió de poder**, o que els puguin **complicar la presa de decisions**.

A més, en el cas dels **partits**, els seus dirigents temen que l'ampliació de la participació, del pluralisme o de la discussió interna els pugui debilitar per la imatge de **desunió o divisió** que pot produir i que els podria perjudicar electoralment (Maravall, 2003). Així mateix, en el cas dels **ajuntaments i de les administracions públiques**, hi ha el temor que no hi hagi una **participació suficient** que pugui justificar tots els recursos emprats, i saben que una major obertura cap a la participació dels ciutadans no necessàriament ha de comportar més suport per a l'ajuntament o una nova victòria electoral. Per tant, els **beneficis per a aquestes institucions** no són gens clars.

Al contrari, un sector important dels moviments socials, d'organitzacions i associacions de la societat civil són més proclius a un model de democràcia més participativa. Aquesta preferència per un model o un altre de democràcia s'hauria de reflectir, consegüentment, en els nivells de participació explicats anteriorment. Tenint en compte això, presentem a continuació un **esquema**, en el qual situem les diferents experiències participatives segons l'actor col·lectiu i institució que les propicia, i en relació amb el model de democràcia pel qual s'opta i amb els diferents nivells de participació.

Quadre 2. Experiències de participació segons models de democràcia, nivells de participació i institucions i actors promotors

Models de democràcia	Democràcia representativa		Democràcia participativa		
Nivells de participació	Informació	Comunicació	Consulta	Deliberació	Participació
Actor o institució promotora					
Organitzacions privades			Candidato.Net Minnesota E-Democracy		
Moviments socials				Mobilitzacions	
Partits		Webs			
Parlaments			Democràcia.web Parlaments oberts		
Administració pública		Portals de l'Administració CAT 365			
Governos municipals			Madrid Participa		Consensus
Governos estatals o autonòmics				UKCOD Reforma de l'Estatut	

Font: elaboració pròpia.

Com es comprova, són poques les iniciatives polítiques autènticament participatives. Com a **conclusió**, podem afirmar que la utilització més habitual i freqüent dels sistemes de participació electrònica dependrà dels canvis en la mentalitat política i administrativa d'aquest país. **Sense voluntat política** no es podran desenvolupar totes les potencialitats que les TIC ofereixen per a la participació. Les institucions polítiques com els partits, els parlaments, les administracions públiques, els ajuntaments, **semblen disposades a millorar la informació i la comunicació amb els ciutadans, però llevat de casos excepcionals –normalment ajuntaments (com es demostra amb l'experiència Consensus)– la utilitza-**

ció de les TIC per a crear nous canals de deliberació i participació no sembla entrar dins dels seus objectius.

5. Bibliografia

- ARNSTEIN, S. (1971, abril). «Ladder of participation in the USA». *Journal of the Royal Town Planning Institute*.
- BARRAT, J.; RENIU, J.M. (2004). *Informe de las experiencias de voto electrónico empleadas en las elecciones catalanas de noviembre del 2003* [disponible en línia]. <http://www.ub.edu/grepa/JMReniu.htm>

- BORGE, R.; ALVARO, A. (2004). «Partidos políticos e Internet en España: ¿herramienta de democratización o arma electoral?». Ponència al *VI Congreso Vasco de Sociología* (Bilbao, 26-28 de febrer).
- CANALS, I.; MARTÍ, J.L. (coord.) (2003). *L'àgora digital. Internet al servei de la participació democràtica*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI.
- CASTELLS, M. (1998). *La era de la información. Vol II: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- DALTON, R.J.; WATENBERG, M.P. (ed.) (2000). *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Nova York: Oxford University Press.
- FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2004). «La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus». *Finestra Oberta*. Núm. 42.
- KAASE, M.; NEWTON, K. (1995). *Beliefs in Government. Vol. V*. Nova York: Oxford University Press.
- LIPSET, S.M. (1992). «Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política». A: A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- MARAVALL, J.M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- PUTNAM, R. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg; Círculo de Lectores.
- RHEINGOLD, H. (2004). *Multitudes inteligentes*. Barcelona: Gedisa.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Citació recomanada

BORGE, Rosa (2005). «La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació». *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política* [article en línia]. Núm. 1. UOC. [Data de consulta: dd/mm/aa].
<http://www.uoc.edu/idp/1/dt/cat/borge.pdf>
ISSN 1699-8154

Rosa Borge Bravo

Professora de Ciències Polítiques i de l'Administració dels Estudis de Dret i Ciència Política de la UOC.

rborge@uoc.edu

Doctora en Ciències Polítiques i Sociologia per la Universitat de Deusto-Bilbao. Llicenciada en Ciències Polítiques i Sociologia. Especialitzada en l'àrea de Comportament Polític, Participació Política i en Metodologia i Tècniques d'Investigació Social. Les seves darreres publicacions han tractat sobre les noves tendències participatives en les democràcies contemporànies (2003, FUOC), sobre les tècniques d'investigació en ciència política (2005, FUOC) i sobre el comportament electoral a Espanya (2002, FUOC). Ha estat *visiting scholar* al Center for Political Studies de la Universitat de Michigan i professora de la Universitat Pompeu Fabra, de la Universitat Internacional de Catalunya i de la Portland State University. També ha estat tècnica de recerca a la UPF, consultora de diverses institucions, i directora d'empresa, treballant principalment en projectes d'R+D.