

Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?

Clelia Colombo

Resumen

La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación¹ en la política ha introducido cambios fundamentales en los sistemas políticos democráticos y ha supuesto nuevas posibilidades de relación entre los ciudadanos y los representantes políticos, permitiendo un cierto reencuentro entre la política y la sociedad. Las TIC pueden ayudar técnicamente a la mejora de los canales de información, comunicación, deliberación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, haciéndolos más inmediatos, sencillos y efectivos. Por otro lado permiten minimizar las limitaciones de tiempo y distancia que pueden afectar a la participación política, disminuyen los costes de organización de colectivos y aumentan las oportunidades de comunicación entre personas y de intercambio de contenidos.

La comunicación que tenéis en las manos quiere estudiar la relación que se establece entre las TIC –sobre todo Internet– y la democracia, concretamente los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, acotando el estudio a la participación institucionalizada. A tal efecto, en primer lugar se observa su influencia en la democracia, explorando varias posibilidades en base al ámbito de aplicación de las TIC y al grado de innovación democrática permitido. A continuación se hace referencia a las nuevas formas de participación ciudadana a través de Internet, planteando las principales oportunidades y límites de esta tecnología para la democracia y la participación ciudadana. Finalmente, se dedican las últimas líneas a reflexionar sobre si las TIC suponen una forma innovadora de participación ciudadana o son herramientas al servicio de las viejas formas.

.....
1. De ahora en adelante TIC

Abstract

The incorporation of information and communication technologies (ICTs) into politics has introduced fundamental changes in democratic political systems and given rise to new possibilities for relationships between citizens and political representatives, allowing a certain reunion between politics and society. ICTs can provide technical assistance for improving channels of information, communication, deliberation and participation among citizens in public decision making, by making them more immediate, simple and effective. On the other hand, they allow us to minimise the limitations of time and distance that can affect political participation, reduce the organizational costs of collectives and increase the opportunities for both communication among people and the exchange of contents.

The communication that you have in your hands wishes to study the relationship that is established between ICTs –especially the Internet– and democracy, specifically those mechanisms for citizen participation in public decision making, limiting the study to institutionalised participation. To that end, we shall first be looking at how they influence democracy, exploring various possibilities based on the ambit of ICT application and the degree of democratic innovation that is permitted. Next, the new forms of citizen participation via the Internet are reviewed, addressing the main opportunities and limits of this technology for democracy and citizen participation. Finally, there is a short reflection on whether ICTs are an innovative form of citizen participation or simply tools at the disposal of the old forms of such participation.

Palabras clave

e-governance, democracia electrónica, participación ciudadana, participación electrónica, democracia participativa, Internet

Tema

Democracia y administración electrónica

Keywords

e-governance, e-democracy, citizen participation, electronic participation, Internet, participative democracy

Topic

e-Democracy and e-administration

1. Las TIC y su influencia en la democracia

La aparición y evolución de las TIC a finales del siglo XX han tenido consecuencias en todos los ámbitos de la vida, suponiendo la apertura de nuevas posibilidades, retos e incertidumbres para la democracia. En palabras de Steven Clift:

«The reality is that our many-and quite different-democracies are changing because of the use of information technology and networks (...). We are experiencing a convergence of democratic institutions and processes with the Internet. Democracy is online».²

Las aplicaciones y formulaciones teóricas y normativas alrededor de la política e Internet son múltiples y heterogéneas abarcando términos como teledemocracia, democracia digital o electrónica, gobierno digital, administración abierta o ciberdemocracia, entre otras. Adoptamos aquí el término de *democracia electrónica* (e-democracia) que hace referencia a la utilización de las

TIC –principalmente Internet– en los procesos políticos democráticos de las comunidades locales, estatales, regionales, nacionales o globales. Las TIC son utilizadas en este sentido por parte de los gobiernos, los partidos políticos, los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones gubernamentales internacionales y los ciudadanos.³

Las TIC influyen en el proceso de reestructuración de los sistemas políticos europeos y sus elementos comunicativos y de interacción permiten evolucionar hacia procesos de mejora del funcionamiento del sistema democrático o incluso hacia nuevos modelos de democracia. En este sentido, su utilización en la democracia tiene varias posibilidades en función de las finalidades perseguidas, haciendo emerger un amplio abanico de enfoques y modelos.⁴ En esta comunicación seguimos a Subirats,⁵ que en función del uso de las TIC –si se aplican a las distintas políticas elaboradas y a su gestión, o bien a la relación entre los ciudadanos y las administraciones– y del grado de innovación democrática –si los

2. CLIFT, S. (2000). *The E-democracy E-book*. [libro en línea]. [Fecha de consulta: diciembre 2004]. <http://www.publicus.net>.

3. CLIFT, S. (2003). «E-Democracy, E-governance and Public Net-Work». [Artículo en línea]. *Publicus.net*. [Fecha de consulta: junio 2004]. <http://www.publicus.net>.

4. Podemos destacar autores como Hagen, Van Dijk, Bellamy/Hoff, Horrocks y Tops o Subirats. Para más información ver HARTO, F. (2006). «Tipologías y modelos de democracia electrónica». En: «Primer congreso sobre Internet, derecho y política: Las transformaciones del derecho y la política en la sociedad de la información» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 2. UOC. [Fecha de consulta: abril 2006]. <http://www.uoc.edu/idp/2/dt/esp/harto.pdf>.

5. SUBIRATS, J. (2002). «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación». En: CAIRO CAROU, H. (comp.) (2002). *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Barcelona: Trotta.

procesos de innovación democrática se centran en el marco de la democracia representativa o van más allá, incorporando más directamente a la ciudadanía en la gestión pública—,⁶ encontramos mecanismos consumeristas, de cambios en el elitismo democrático, de redes pluralistas y prestación de servicios, o bien procesos de democracia directa.

Los mecanismos consumeristas, que son los que se encuentran más extendidos actualmente, tienen un grado de innovación democrática bajo y suponen una utilización de las TIC enfocada a la gestión de las políticas públicas, como elemento facilitador de la eficacia y la eficiencia de las instituciones, concibiendo a los ciudadanos como consumidores de servicios públicos. En esta opción encontramos experiencias de e-administración y de e-gobierno, como el proyecto *Administració Oberta de Catalunya*, desarrollado por la administración autonómica y las administraciones locales catalanas, o las páginas web de muchos gobiernos estatales y locales.

La estrategia demoelectista supone la introducción de cambios en el elitismo democrático por parte de las TIC, facilitando la revitalización de la democracia a través de nuevas formas de participación de la ciudadanía en el proceso político democrático. Las TIC facilitan el acceso a la información y la apertura de canales de participación con un grado de innovación democrática bajo, sin que se vea alterada la lógica representativa de la decisión final por parte de las instituciones. Es donde se sitúan la mayor parte de experiencias

participativas que actualmente utilizan las TIC, como por ejemplo *Democracia.web*^[www1] o *Consensus*.^[www2]

En tercer lugar destaca el enfoque que utilizan las TIC en las nuevas redes pluralistas emergidas en la sociedad de la información. Con un grado de innovación democrática alto, las TIC se utilizan para generar procesos de decisión compartida, que suponen una política más difusa en la que el Estado se interrelaciona con la sociedad civil, haciendo emerger nuevas formas de autonomía civil y de relación política.

Finalmente, encontramos los procesos de democracia directa, que implican la toma de decisiones políticas por parte de los ciudadanos, en un proceso de discusión y deliberación constante. La utilización de las TIC en teoría permitiría superar uno de los principales problemas de viabilidad de la democracia directa en las sociedades actuales, la medida del *demos*, permitiendo una comunicación de un gran número de ciudadanos sin límites de espacio o de tiempo. Es lo que algunos autores han denominado el enfoque radical, que entiende la democracia electrónica como práctica contestataria o alternativa a las anteriores concepciones.⁷

En estos dos últimos enfoques, aunque minoritarias, encontramos las estrategias que buscan una nueva manera de hacer política de forma más participada y colectiva con una ciudadanía activa, primando los elementos relacionales de las TIC.⁸ Es donde se situarían las esperanzas de avanzar hacia nuevas formas de e-democracia que supongan un cambio en la construcción de la

6. SUBIRATS, J. (2002). *Op. cit.*

7. CORNAGO, N. (2003). «El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema». En: VV. AA. (2003). *Las tecnologías de la información y la e-democracia*. Conferencia internacional celebrada en Bilbao los días 3 y 4 de Abril de 2003. Col. Informes y documentos. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

8. SUBIRATS, J. (2002). *Op. cit.*

[www1] : <http://www.democraciaweb.org>

[www2] : <http://www.e-consensus.org>

ciudadanía y en la manera de entender las responsabilidades colectivas, superando la democracia representativa y avanzando hacia una democracia participativa.

Internet puede facilitar y amplificar el proceso en el que los ciudadanos se involucran en la democracia, tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista del cambio de paradigma implicado en la evolución hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Las TIC han multiplicado exponencialmente la circulación de información y la capacidad de comunicación a nivel planetario en tiempo real, suponiendo una verdadera revolución de las intercomunicaciones humanas. En este sentido, podrían suponer un canal de comunicación interactiva y multidireccional entre representados y representantes que aumentaría la capacidad de información y comunicación en ambos sentidos, aumentando la transparencia y el posible control de los ciudadanos sobre el Gobierno y el Parlamento. El fácil acceso de los ciudadanos a la información política y la interactividad en las relaciones entre éstos y sus representantes, hacen posible una comunicación más próxima y personalizada⁹ y permiten participar más directa y colectivamente en el sistema político.

A pesar de las potencialidades de la red, la realidad todavía queda lejos de esta situación posible. Con tal de que las TIC puedan desplegar toda su potencialidad se deben cumplir tanto condiciones técnicas, de infraestructuras adecuadas a las necesidades, como sociales, que supongan el uso de Internet habitual y general por la población. En este sentido, con la finalidad de avanzar hacia la sociedad del conocimiento, hace falta ampliar la infraestructura de las comunicaciones, pro-

mocionar las tecnologías de la información, evolucionar en los servicios de banda ancha, reforzar los sistemas de seguridad de la información y velar por un acceso igualitario a las TIC. El desigual acceso a las TIC pone de manifiesto que todavía no es posible utilizarlas para una democracia más participativa en el sentido de que buena parte de la población queda excluida o tiene un acceso de dudosa calidad, hecho incompatible con los principios democráticos.¹⁰

Las TIC posibilitan una gran revolución en la manera de hacer política, puesto que permiten superar, al menos teóricamente, las distancias entre ciudadanos y políticos, propias de la democracia representativa, a la vez que permiten superar el elitismo propio de la democracia directa de la Grecia clásica.

Aun así, queremos concluir este apartado destacando que la democracia electrónica no ha supuesto una superación de la democracia representativa hacia una democracia directa, sino que ha implicado una mejora de la democracia representativa, ayudando a acercar a los ciudadanos y a sus representantes políticos, así como ha comportado elementos de modernización de las formas de gobierno y de las administraciones públicas. A pesar de las múltiples potencialidades de las TIC, se apuntan dificultades para conseguir cambios radicales en los sistemas políticos a través de los mecanismos tecnológicos.¹¹ En este sentido, Internet ha sido incorporado plenamente en el ámbito político a nivel de los gobiernos, las administraciones públicas y los partidos políticos, pero esta incorporación ha tendido a entender el ciberespacio en un sentido unidireccional, sin aprovechar la interactividad que el medio permite.

9. CASTELLS, M. (2000). *La era de la Información. Vol. I: La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.

10. Según datos del Instituto Catalán de Estadística (IDESCAT), el 40,4% de los hogares catalanes tenían conexión a Internet en la primavera de 2004. Este dato, si bien ha aumentado significativamente en los últimos años, queda aún lejos del acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación. <http://www.idescat.net/economia/Inec?TC=3&ID=6201>. [Fecha de consulta: julio 2005].

11. NORRIS, P. (2004). *Building knowledge societies: the renewal of democratic practices in knowledge societies*. UNESCO World Report.

2. Nuevas formas de participación ciudadana a través de las TIC

Las TIC, por sus características de relaciones horizontales, multiplicidad de actores, funcionamiento descentralizado y no acotado geográficamente, permiten –como mínimo a nivel técnico– traspasar el sistema de representación tradicional y avanzar hacia una democracia representativa con una fuerte participación ciudadana, manteniendo el sistema de deliberación social. Así pues, facilitarían la transición de una forma de gobierno tradicional a una forma de gobierno relacional denominada *governance*, incorporándose a un sistema complejo que introduce la participación de varios actores en el gobierno y conlleva cambios en los roles de los poderes públicos, en la posición que adoptan en los procesos de gobierno y en la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.¹²

En este marco de *governance* electrónica se potencian formas de participación electrónica diversas. En los años noventa encontramos en Estados Unidos y Europa algunas experiencias pioneras. Destaca *Minnesota e-Democracy*,^[www3] nacida en 1994 con el objetivo de informar sobre los candidatos y los programas electorales. Actualmente, se ha ampliado a Estados Unidos y permite a los ciudadanos debatir y opinar sobre temas políticos locales, estatales o federales. En el Reino Unido destaca *UK Citizens Online Democracy*,^[www4] creada con el objetivo de ofrecer información y fomentar el debate entre los ciudadanos sobre temas de política general. A nivel local se desarrolla la experiencia *Online Democracy in Brent*, en la que además de la consulta a la ciudadanía también se ofrecía información y se abría el debate ciudadano.

12. BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

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

[www4] : UKCOD. <http://www.democracy.org.uk>

[www5] : <http://evote.eu2003.org>

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

[www7] : <http://www.gencat.net/nouestatut>

[www8] : <http://www.e-consensus.org>

En los últimos años estas experiencias se han desarrollado enormemente. Siguiendo la variable de alcance territorial destaca *Vote for the EU you want*,^[www5] experiencia de ámbito supraestatal impulsada en el 2003 por la Unión Europea con el objetivo de aumentar la participación de los ciudadanos en los debates y la toma de decisiones. Permitía a los ciudadanos votar electrónicamente y emitir sus opiniones en relación con varios temas de interés para la UE.

A nivel autonómico encontramos *Democracia.web*,^[www6] impulsada en 1998 por la Fundación Jaume Bofill con el apoyo del Parlamento de Cataluña, con el objetivo de acercar la ciudadanía al Parlamento. Permite a los ciudadanos comunicarse con los diputados y los grupos parlamentarios, seguir las tramitaciones parlamentarias y hacer llegar propuestas de enmienda. Por otro lado destaca la *Web de l'Estatut*,^[www7] impulsada en el año 2004 por la Dirección General de Participación Ciudadana, con el objetivo de habilitar un espacio en Internet para el proceso de participación de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ofrecía información, varias herramientas de participación como foros de discusión, *chats* y la posibilidad de realizar preguntas y propuestas sobre la nueva ley estatutaria.

En el ámbito municipal encontramos *Consensus*,^[www8] experiencia que ofrece varias funcionalidades de participación ciudadana a los municipios, con tal de complementar los procesos participativos presenciales. También a nivel local, encontramos *Madrid Participa*,^[www9] la consulta ciudadana electrónica con más participantes potenciales (136.227 personas) realizada en España. Tiene lugar en Madrid en junio del 2004 y a través de las TIC y

centros presenciales realiza una consulta sobre posibles actuaciones y mejoras en equipamientos que debería promover el Ayuntamiento en el distrito de Centro.

Es preciso señalar que las experiencias mencionadas se encuentran dentro de la estrategia demoelitista, introduciendo cambios en el elitismo democrático sin alterar la lógica de la representación.

Pese a las potencialidades de la red para la política mencionadas con anterioridad, Internet se ha utilizado por el momento escasamente para la actividad política y su incorporación a la vida institucional no ha supuesto hasta hoy una participación ciudadana más activa puesto que se ha utilizado para mejorar las funciones y servicios que ya se ofrecían. En este sentido encontramos porcentajes bastante reducidos de participación en experiencias como *Democracia.web* (solamente un 1,6% de los usuarios lo utilizan para participar),¹³ la web del nuevo Estatuto (participaron un 17% de todos los visitantes),¹⁴ o Madrid Participa (donde la participación fue del 0,65% del censo).¹⁵

Este hecho se debe fundamentalmente a la falta de un acceso igualitario de la población a la red, pero también a la falta de las mínimas garantías imprescindibles y a los límites que las instituciones políticas ponen a la participación ciudadana. En este sentido podemos apuntar que es necesaria la voluntad política de los gobernantes de abrirse a la sociedad y la complicidad y confianza mutua entre gobernantes y ciudadanos.

Con tal de que Internet y las TIC supongan efectivamente un paso adelante en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas por un lado, las administraciones públicas tienen que iniciar la estrategia, ins-

trumentar canales, vehicular la información y poner los medios adecuados para la participación; por otro lado, los ciudadanos y la sociedad civil deben reclamar y utilizar los instrumentos puestos a su disposición para participar.

2.1. Oportunidades y límites

La incorporación de las TIC a la democracia ha comportado un gran número de oportunidades y límites para la política en general y para la participación ciudadana en particular, que serán estudiados a continuación.

Con respecto a las oportunidades, destaca el hecho de que Internet tiene su principal función en ser un elemento de información y comunicación. En este sentido, la red tiene la potencialidad de aumentar la información de los ciudadanos sobre cuestiones políticas, promover la educación democrática de la ciudadanía, permitir la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes y aumentar su interés en la política. En relación con la participación ciudadana, permite una distribución más eficiente de la información y la documentación política relevante para los procesos participativos permitiendo una participación más informada. En segundo lugar, permite superar las distancias existentes entre ciudadanos y políticos propias de las democracias representativas en una comunicación bidireccional e interactiva que posibilita la publicación de intereses, valores y opiniones de ciudadanos hacia otros ciudadanos y hacia las instituciones. Por otro lado, posibilita una comunicación multinivel en un mismo espacio y sin condicionantes de tiempo, hecho que, unido al carácter escrito de las comunicaciones a través de ordenador, posibilita realizar intervenciones más reflexivas y argumentadas. Finalmente, la Red facilita una mayor transparencia puesto que permite

[www9] : <http://www.madridparticipa.org>

13. Fuente: FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2005). Encuesta realizada a los usuarios de *Democracia.web* en septiembre de 2005. No publicado.

14. Fuente: Datos elaborados a partir del informe ESPUELAS, J. M. (2005). «Avaluació del funcionament del web del nou Estatut». [Artículo en línea]. *Papers sobre Democràcia*. N.º 43. [Fecha de consulta: julio 2005].

15. Fuente: BARRAT, J.; RENU, J. M. (2004). *Democràcia electrònica i participació ciutadana. Informe sociològic i jurídic de la consulta ciutadana Madrid Participa*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

recoger, publicar y hacer accesibles las intervenciones de los ciudadanos y las respuestas que se hayan podido dar por parte de técnicos y políticos. Esta transparencia confiere a los procesos participativos mayor legitimidad, a la vez que es muy beneficiosa para el funcionamiento de las administraciones y gobiernos permitiendo que los ciudadanos conozcan la gestión pública.

Otra oportunidad es la potencialidad teórica de la Red de elevar la participación política de los ciudadanos –tanto en cantidad como en intensidad– y de extenderla a sectores de población que normalmente no participan o que participan menos –jóvenes, adolescentes, ciudadanos no asociados–. Sin embargo, las cifras de participación electrónica todavía son muy reducidas, tal como se apunta más arriba, por lo que es necesario que se haga difusión de los medios y se complementen con otros canales de participación.

Por sus características de flexibilidad e inmediatez, Internet facilita la apertura de espacios de participación electrónica como foros o *chats*. Por otro lado, introduce un elemento fundamental de cara a la viabilidad de los procesos participativos puesto que supone una reducción de los costes, tanto a nivel económico, como a nivel organizativo y de tiempo. En este sentido se apunta que las redes computacionales facilitan nuevos patrones de comunicación y de participación política dado que permiten participar con un menor esfuerzo en conversaciones sobre temas de política.¹⁶

La otra cara de la moneda son los límites que las nuevas tecnologías pueden suponer para la política y la partici-

pación ciudadana. El principal límite a la e-democracia y a la e-participación lo encontramos en la estratificación digital,¹⁷ que supone un acceso desigual a las TIC y la exclusión de buena parte de la población de las mismas. Por otro lado, conviene tener presente el riesgo que supone el exceso y la poca calidad de la información que a menudo se difunde a través de Internet y el peligro que su impacto en la política suponga una posible pérdida de la calidad de la participación y la deliberación políticas, la pérdida del valor añadido de los procesos presenciales, la falta de cultura participativa o el sesgo del perfil de los participantes.

Por su centralidad en los límites de aplicación de Internet a la política, nos ocupamos a continuación de la estratificación digital. En este sentido, Pippa Norris advierte del peligro de que el acceso desigual a Internet excluya a buena parte de la población de una posible democracia virtual:

«while we may hope for a virtual democracy, in which e-citizens become more politically engaged and informed, this activity may be confined to a minority.»¹⁸

La estratificación digital establece desigualdades entre las sociedades, regiones, personas, empresas e instituciones que disponen de las condiciones materiales y culturales para funcionar dentro del mundo digital, y los que no tienen acceso o simplemente no se pueden adaptar al ritmo de los cambios.¹⁹ Supone la desigualdad en el acceso a Internet en función de la edad, el lugar de residencia, la posición económica y el nivel educativo de los

16. MECHLING, J. (2002). «Information Age Governance: Just the start of something big?». En: CIULLA, E.; NYE, J. S. (2002) (eds.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press.

17. Se ha preferido utilizar el término *estratificación digital* en lugar de *divisoria digital* dado que el primer concepto va más allá del simple acceso a un ordenador o a Internet y contempla también la potencia del equipo informático, la calidad y la velocidad de la conexión a la red, el nivel de conocimiento de las herramientas informáticas básicas y la capacidad del individuo para transformar la información en conocimiento diseccionando y localizando la información de manera provechosa para sus intereses. En este sentido, se concibe la desigualdad en el acceso a las TIC como un amplio abanico de situaciones graduales que van desde la exclusión hasta la inclusión pasando por infinidad de situaciones intermedias.

18. NORRIS, P. (2002). *Revolution, What revolution? The Internet and U.S. Elections, 1992-2000*. En: CIULLA, E.; NYE, J. S. (2002). *Op. cit.*

19. En Cataluña según datos del IDESCAT, en el año 2004 un 40% de los hogares disponían de conexión a Internet. Aunque la cifra ha evolucionado mucho en los últimos años, encontramos fuertes desigualdades técnicas entre los conectados –en relación con la potencia y calidad de los equipos informáticos y de las conexiones– y aún quedaría un 60% de la población excluida de la red. Instituto Catalan de Estadística (IDESCAT). <http://www.idescat.net/economia/Inec?TC=3&ID=6201>. [Fecha de consulta: julio 2005].

individuos. En este sentido, el uso de Internet se encuentra más generalizado entre las personas que viven en un medio urbano, con niveles de ingresos y educativos más altos, que son más jóvenes y, finalmente, más entre los hombres que entre las mujeres.

La estratificación digital se refiere a las desigualdades en el acceso físico a un aparato o a una conexión telefónica, a la habilidad personal de utilizarlos para abordar prácticas sociales llenas de significado, así como a la capacidad de adaptación psicológica y cultural a las TIC.²⁰ En este sentido, las personas que no leen, que nunca han aprendido a utilizar un ordenador y que no conocen alguna de las lenguas mayoritarias que dominan el contenido de Internet y el software disponible, tendrán dificultades para estar conectadas en línea o para utilizar Internet de manera productiva.²¹ Así pues, es necesario dedicar esfuerzos complementarios con tal de evitar desigualdades de acceso o de conocimientos.

En procesos de e-participación, la estratificación digital puede suponer un sesgo en el perfil de los ciudadanos que participan electrónicamente, excluyendo o discriminando una parte de la población y provocando un déficit de representatividad. Este hecho puede provocar desigualdades en la toma de decisiones públicas por lo que, hasta que no se superen las desigualdades de acceso, la aplicación de Internet a la política no podrá ser realmente democrática.

Por otro lado, la posibilidad de ofrecer una mayor información y de hacer una distribución más eficiente ha comportado que la mayor parte de la información se encuentre en la red, pero este hecho supone el peligro de un exceso de información o de la baja calidad de la misma, que nos impida discernir las informaciones que buscamos o las que son correctas. Frente a este límite, es

fundamental la fiabilidad de las fuentes de información y la habilidad para decidir qué es lo que buscamos, cómo encontrarlo, cómo procesarlo y cómo utilizarlo con tal de transformar la información en conocimiento y el conocimiento en acción.

La falta de cultura participativa tanto de los ciudadanos como de las instituciones constituye otro límite de la aplicación de Internet a la participación ciudadana y ha supuesto que el impacto y la incorporación de esta tecnología en los procesos participativos haya sido muy inferior a la que ha tenido en las funciones propias del gobierno y de la Administración pública. Sin embargo, conviene apuntar que éste no es un problema exclusivo de los sistemas de participación electrónica, sino que afecta también a los procesos participativos presenciales. En este sentido, las TIC pueden suponer un estímulo para iniciar en la participación ciudadana a técnicos, políticos y ciudadanos a título individual.

Hace falta destacar también la posible pérdida de la calidad de la participación y la deliberación políticas en los procesos participativos realizados a través de Internet, frente a los que se dan entre los ciudadanos a nivel presencial. El sistema político y las TIC tienen maneras de funcionar divergentes puesto que la democracia tiene un *tempo* más tranquilo –en el que tiene cabida la inversión de tiempo para la deliberación y la interacción– y supone un razonamiento complejo y elaborado incorporando varias perspectivas, mientras que las TIC imponen un *tempo* más acelerado y tienden a la simplificación de los razonamientos. En este sentido, es importante que la e-participación intente acoplar la manera de funcionar de la democracia a las TIC, es decir, hace falta que se haga de manera informada y deliberativa, evitando caer en experiencias de tipo plebiscitario en las que los ciudadanos participan

20. CASTELLS, M., TUBELLA, I., SANCHO, T. [et al.] (2003). *La societat xarxa a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC.

21. WARSCHAUER, M. (2002). «Reconceptualizing the digital divide». *First Monday*, vol 7, julio. <http://www.firstmonday.org>. [Fecha de consulta: mayo de 2004].

de manera poco informada y reflexiva, pudiendo expresar simplemente su acuerdo o desacuerdo con la cuestión objeto de participación.

Aun cuando estos elementos se cumplan y los procesos participativos sean deliberativos y de calidad, se apunta finalmente la posible pérdida del valor añadido de los procesos presenciales como otro límite de la aplicación de Internet a la participación ciudadana. En este sentido, los procesos de participación electrónica estarían faltos de los fuertes elementos de socialización y de creación de cultura participativa de los ciudadanos que tienen los procesos participativos presenciales.

Así pues, dadas las oportunidades y los límites de la aplicación de Internet a la participación ciudadana, vemos que a pesar de las oportunidades de esta herramienta para la democracia, todavía es pronto para

apostar por procesos únicamente virtuales, siendo muy positivas las experiencias de procesos mixtos, es decir, aquellas que combinan la presencialidad y la virtualidad. El valor añadido de los procesos mixtos proviene de la incorporación de mejoras significativas en la información y la comunicación de los participantes y de la reducción de los problemas de coste, tiempo y espacio –introducidas por las TIC y concretamente por Internet–, mientras que se mantienen los elementos socializadores y generadores de cultura participativa propios de la presencialidad, y se permite la participación de las personas que no tienen acceso a Internet o no tienen un acceso de óptima calidad.²²

A continuación se muestra un cuadro que recoge las principales oportunidades y límites de Internet para la participación ciudadana:

TABLA 1: Oportunidades y límites de Internet para la participación ciudadana

Oportunidades	Límites
Facilitar un acceso fácil y directo a la información política.	Exceso y poca calidad de la información.
Permitir elevar la participación política de los ciudadanos (cuantitativa y cualitativamente).	Estratificación digital que establece desigualdades en el acceso.
Permitir superar las distancias entre ciudadanos y políticos.	Falta de cultura participativa de los ciudadanos y de las instituciones.
Posibilitar la comunicación bidireccional e interactiva.	Posible pérdida de la calidad de la participación y la deliberación políticas.
Posibilitar la comunicación multinivel en un mismo espacio y sin condicionantes de tiempo.	Posible pérdida del valor añadido de los procesos presenciales.
Fomentar la participación de colectivos que no participan.	Sesgo del perfil de usuarios.
Facilitar la transparencia.	
Facilitar abrir espacios de participación (foros, chats...).	
Abaratar el coste de la participación.	

Fuente: elaboración propia

22. Encontramos un ejemplo de procesos de participación ciudadana mixtos en la mayor parte de procesos participativos abiertos en los *Consensus* de los distintos ayuntamientos que están en el proyecto, que utilizan la herramienta de forma complementaria a la presencialidad.

3. ¿Nuevas formas participativas o herramientas al servicio de las viejas formas?

La incorporación de Internet en la democracia facilita una participación de la ciudadanía mayor y más activa, a la vez que sugiere cambios en la manera de gobernar y un incremento de las formas de participación directa de los ciudadanos en la política. Pero estos cambios, ¿nos llevan a una nueva forma de participación de la ciudadanía o simplemente suponen herramientas al servicio de las viejas formas?

Dedicamos pues las últimas líneas de la presente comunicación a reflexionar sobre esta cuestión teniendo presente que el objeto de estudio se ciñe a los procesos participativos impulsados institucionalmente, hecho que puede condicionar la respuesta a nuestra pregunta. En primer lugar conviene apuntar que por formas innovadoras de participación ciudadana entendemos aquellas formas de participación de la ciudadanía que van más allá de la democracia representativa, introduciendo cambios en la manera de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de la ciudadanía, avanzando hacia una democracia participativa.

Las formas de participación de la ciudadanía en la *res publica* desarrolladas a lo largo de los últimos años, buscan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y la consecución de un acceso más directo en la toma de decisiones. ¿Qué aportan pues las TIC a la participación ciudadana en el sentido de avanzar hacia una decisión real de los ciudadanos?

Las TIC se han utilizado en política en dos sentidos fundamentales, a saber: la creación de una nueva forma de

hacer política de manera más participada y colectiva por un lado y la emergencia de procesos de mejora del sistema democrático por el otro. Aun cuando la estrategia dominante ha sido la segunda, a través fundamentalmente de las mejoras en la información y la comunicación del sistema, encontramos experiencias de participación electrónica que introducen cambios en el elitismo democrático, permitiendo una mayor participación de la ciudadanía pero sin que se vea alterada la lógica de la representación. Estas experiencias nos hacen pensar que Internet es una herramienta y como tal puede ser un apoyo o un elemento facilitador de los mecanismos y procesos de participación ciudadana que se desarrollan a nivel presencial o virtual, pero no comporta en sí mismo una nueva forma de participación de los ciudadanos en la *res publica*. Esta concepción supone una utilización de las TIC en democracia con un grado de innovación democrática bajo, utilizándolas para mejorar el funcionamiento de la democracia representativa a nivel de información y comunicación.²³

La incorporación de Internet a la democracia ha supuesto nuevas posibilidades de relación entre ciudadanos y representantes y entre los mismos ciudadanos, ofreciendo innumerables posibilidades para la actuación política. Las ventajas de las TIC en la participación ciudadana parecen bastante evidentes, puesto que permiten aumentar el número de personas que participan en los diversos procesos, aumentar el volumen de información de la que disponen y facilitar la participación. A través de las TIC se puede concebir un gran debate político que permita tener en cuenta todos los argumentos y opciones posibles sin limitaciones de tiempo, espacio, número de participantes o distancia territorial. Por otro lado, la red posibilita recoger y dar satisfacción a las demandas sociales dirigidas a las instituciones políticas.

23. En este sentido encontramos dos experiencias *Democràcia.web* (www.democraciaweb.org) y *Consensus, ciutadans en xarxa* (www.e-consensus.org) que si bien han contribuido a facilitar y agilizar los procesos de participación de los ciudadanos en la res pública, no han supuesto innovación en los mencionados procesos.

La incorporación de Internet ha permitido, sobre todo, mejorar los procesos de gestión de gobierno y proporcionar información y servicios a los ciudadanos, si bien todavía se está lejos de utilizar Internet para ofrecer posibilidades de interacción entre políticos y ciudadanos, potenciar la participación de los mismos en los procesos de debate y de formación de opinión y hacerlos partícipes del control democrático de los poderes.

Algunas voces apuntan que Internet es mucho más que un instrumento, puesto que supone un cambio de paradigma que permite transportar la información y comporta una descentralización de los contenidos provocada por la descentralización del medio. Internet hace posible cambios profundos en las maneras de funcionar y de pensar por parte de los ciudadanos y es en este sentido en el que puede suponer un grado de innovación democrática alto. Así, encontramos elementos de horizontalidad en las relaciones y en la estructura funcional, de transversalidad y de la descentralización del poder comunicacional, que queda repartido en múltiples centros difusores. Por otro lado, Internet supone elementos de interactividad, inmediatez, bidireccionalidad o trabajo en red que generan una nueva cultura que se extiende a las distintas esferas de la vida de los individuos y provoca cambios en profundidad en sus pautas y hábitos de conducta y de relación social. Con tal de avanzar hacia nuevas formas de participación ciudadana, hace falta aprovechar las características propias que ofrecen las TIC, puesto que estas propiedades son las que pueden permitir que los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de emitir sus opiniones políticas, hecho que continúa siendo un reto fundamental de la democracia.

A pesar del amplio abanico de posibilidades introducidas por la Red, las formas de participación existentes en las democracias actuales son limitadas y reiterativas. Las TIC pueden explorar nuevas formas de participación: la difusión de información entre gobierno y ciudadanos de forma rápida en ambos sentidos, el aumento de los temas

que se someten a consulta o votación, la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la administración a causa de su simplificación, así como la transparencia de su actuación. Pero estos elementos se encuentran todavía en una primera fase de desarrollo y, aun cuando con el tiempo pueden evolucionar y constituir nuevas formas de participación, por el momento todavía no se ha llegado a este escenario.

Las TIC tienen la potencialidad de conformar nuevas formas de participación ciudadana avanzando hacia una democracia participativa, aun cuando este hecho es todavía incipiente y le queda mucho camino por recorrer. La realidad actual es que las TIC introducen cambios en la democracia representativa, lejos de suponer formas de superación de la misma o cambios en la manera de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de ciudadanía. Con tal de que las TIC comporten nuevas formas de participación ciudadana y el avance hacia la superación de la decisión final de las instituciones, hace falta que su incorporación a la política en general y a la participación ciudadana en particular, vaya acompañada de una voluntad política participativa abierta al cambio y a la innovación.

Bibliografía

BARRAT, J.; RENU, J. M. (2004). *Democracia electrónica y participación ciudadana. Informe sociológico y jurídico de la consulta ciudadana Madrid Participa*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. (coord.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

BORGE, R. (2005) «La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació» [artículo en línea]. IDP. Revista de Internet Derecho y Política. N.º 1. UOC. [Fecha de consulta: julio 2005]. <<http://www.uoc.edu/idp/dt/cat/borge.html>>

- CAIRO CAROU, H. (comp.) (2002). *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.
- CASTELLS, M. (2000). *La era de la Información. Vol. I: La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M.; TUBELLA, I.; SANCHO, T. [et al.] (2003). *La societat xarxa a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC.
- CIULLA, E.; NYE, J. S. (2002) (eds.). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press.
- CLIFT, S. (2000). *The E-democracy E-book* [libro en línea]. [Fecha de consulta: diciembre 2004]. <<http://www.publicus.net>>
- CLIFT, S. (2003). «E-democracy, E-governance and Public Net-Work» [artículo en línea]. *Publicus.net* [Fecha de consulta: junio 2004]. <<http://www.publicus.net>>
- CORNAGO, N. (2003). «El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema». En: VV. AA. (2003). *Las tecnologías de la información y la e-democracia*. Conferencia internacional celebrada en Bilbao los días 3 y 4 de Abril de 2003. (Col. Informes y documentos). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- ESPUELAS, J. M. (2005). «Avaluació del funcionament del web del nou Estatut». [artículo en línea]. *Papers sobre Democràcia*. N.º 43. [Fecha de consulta: julio 2005].
- FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2005). Encuesta realizada a los usuarios de Democracia.web en septiembre de 2005. No publicado.
- FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- HARTO, F. (2006) «Tipologías y modelos de democracia electrónica». En: «Primer congreso sobre Internet, derecho y política: Las transformaciones del derecho y la política en la sociedad de la información» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet Derecho y Política*. N.º 2. UOC. [Fecha de consulta: abril 2006].
- NORRIS, P. (2004). *Building knowledge societies: the renewal of democratic practices in knowledge societies*. UNESCO World Report.
- WARSCHAUER, M. (2002). «Reconceptualizing the digital divide». *First Monday*, vol 7, julio. <<http://www.firstmonday.org>>. [Fecha de consulta: mayo de 2004].

Cita recomendada

COLOMBO, Clelia (2006). «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?». En: «Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva» [monográfico en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 3. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

Clelia Colomboccolombo@uoc.edu

Licenciada en Sociología por la UAB y máster en Técnicas de Investigación Social Aplicada por la UB-UAB. Ha realizado estudios de Derecho en la UB y ha participado en el Seminario de Participación Ciudadana de la Fundación Jaume Bofill. Actualmente, es miembro del grupo de investigación sobre Gobernanza: administración y democracia electrónica (GADE) del Internet Interdisciplinary Institute de la UOC, donde realiza su tesis doctoral sobre el impacto de Internet en los procesos de participación ciudadana.

Como investigadora social ha trabajado en el Área de Democracia de la Fundación Jaume Bofill (Democracia.web, Consensus, Plan de Participación de Molins de Rei, Eleccions2003, Eleccions1999), en el Departamento de Sociología de la UAB (Grupo de investigación QUIT, Grupo de investigación GESES) y en la Fundación CIDOB, Centro de estudios internacionales y estudios para el desarrollo.