

**Segon Congrés sobre Internet, Dret i Política: Anàlisi i prospectiva**

# Innovació democràtica i TIC, cap a una democràcia participativa?

Clelia Colombo

## Resum

La incorporació de les tecnologies de la informació i la comunicació<sup>1</sup> a la política ha introduït canvis fonamentals en els sistemes polítics democràtics i ha comportat l'aparició de noves possibilitats de relació entre els ciutadans i els representants polítics, permetent un cert retrobament entre la política i la societat. Les TIC poden ajudar tècnicament a millorar els canals d'informació, comunicació, deliberació i participació dels ciutadans en la presa de decisions públiques, fent-los més immediats, senzills i efectius. D'altra banda, permeten minimitzar les limitacions de temps i distància que poden afectar la participació política, disminueixen els costos d'organització de col·lectius i augmenten les oportunitats de comunicació entre persones i d'intercanvi de continguts.

La comunicació que teniu a les mans vol estudiar la relació que s'estableix entre les TIC –sobretot Internet– i la democràcia: concretament, els mecanismes de participació ciutadana en la presa de decisions públiques, delimitant l'estudi a la participació institucionalitzada. Amb aquesta finalitat en primer lloc, s'observa la seva influència en la democràcia, explorant diverses possibilitats sobre la base de l'àmbit d'aplicació de les TIC i del grau d'innovació democràtica permès. A continuació es fa referència a les noves formes de participació ciutadana per mitjà d'Internet, plantejant les principals oportunitats i límits d'aquesta tecnologia per a la democràcia i la participació ciutadana. Finalment, es dediquen les últimes línies a reflexionar sobre si les TIC comporten una forma innovadora de participació ciutadana o són eines al servei de les velles formes.

1. A partir d'ara, 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.

**Paraules clau**

e-governance, democràcia electrònica, participació ciutadana, participació electrònica, Internet, democràcia participativa

**Tema**

Democràcia i administració electrònica

**Keywords**

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

**Topic**

e-Democracy and e-administration

## 1. Les TIC i la seva influència en la democràcia

L'aparició i l'evolució de les TIC a les darreries del segle XX han tingut conseqüències en tots els àmbits de la vida i han comportat l'obertura de noves possibilitats, reptes i incerteses per a la democràcia. En paraules 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.»<sup>2</sup>

Les aplicacions i formulacions teòriques i normatives entorn de la política i Internet són múltiples i heterogènies i abracen termes com *teledemocràcia*, *democràcia digital* o *electrònica*, *govern digital*, *administració oberta* o *ciberdemocràcia*, entre d'altres. Adoptem aquí el terme de *democràcia electrònica (e-democràcia)*, que fa referència a la utilització de les TIC –principalment Internet–

en els processos polítics democràtics de les comunitats locals, estatals, regionals, nacionals o globals. Les TIC són utilitzades en aquest sentit pels governs, els partits polítics, els grups d'interès, les organitzacions de la societat civil, les organitzacions governamentals internacionals i els ciutadans.<sup>3</sup>

Les TIC influeixen en el procés de reestructuració dels sistemes polítics europeus i els seus elements comunicatius i d'interacció permeten evolucionar cap a processos de millora del funcionament del sistema democràtic o fins i tot cap a nous models de democràcia. En aquest sentit, la seva utilització en la democràcia té diverses possibilitats en funció de les finalitats perseguides, cosa que fa emergir un ampli ventall d'enfocaments i models.<sup>4</sup> En aquesta comunicació seguim a Subirats,<sup>5</sup> en funció de l'ús de les TIC –si s'apliquen en les diverses polítiques elaborades i en la seva gestió o bé a la relació entre els ciutadans i les administracions– i del grau d'innovació democràtica –si els processos d'innovació democràtica se centren en el marc de la democràcia representativa o van més enllà, incorporant més directament la ciutadania en

2. CLIFT, S. (2000). *The E-democracy E-book* [llibre en línia]. [Data de consulta: desembre de 2004]. <http://www.publicus.net>.

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

4. Podem destacar autors com Hagen, Van Dijk, Bellamy/Hoff, Horroks i Tops o Subirats. Per a més informació vegeu HARTO, F. (2006). «Tipologías y modelos de democracia electrónica». A: «Primer Congreso sobre Internet, Dret i Política: Les transformacions del dret i la política a la societat de la informació» [monogràfic en línia]. *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política*. Núm. 2. UOC. [Data de consulta: abril de 2006].

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

la gestió pública—,<sup>6</sup> trobem mecanismes consumeristes, de canvis en l'elitisme democràtic, de xarxes pluralistes i prestació de serveis, o bé processos de democràcia directa.

Els mecanismes consumeristes, que són els que estan més estesos actualment, tenen un grau d'innovació democràtica baix, comporten una utilització de les TIC enfocada a la gestió de les polítiques públiques, com a element facilitador de l'eficàcia i l'eficiència de les institucions, i conceben els ciutadans com a consumidors de serveis públics. En aquesta opció trobem experiències d'administració electrònica i de govern electrònic, com el projecte Administració Oberta de Catalunya, desenvolupat per l'Administració autonòmica i les administracions locals catalanes, o les pàgines web de molts governs estatals i locals.

L'estratègia demoelitista comporta la introducció de canvis en l'elitisme democràtic per part de les TIC, facilitant la revitalització de la democràcia per mitjà de noves formes de participació de la ciutadania en el procés polític democràtic. Les TIC faciliten l'accés a la informació i l'obertura de canals de participació amb un grau d'innovació democràtica baix, sense que es vegi alterada la lògica representativa de la decisió final per part de les institucions. És on se situa la major part d'experiències participatives que actualment utilitzen les TIC, com per exemple Democracia.web<sup>[www1]</sup> o Consensus.<sup>[www2]</sup>

En tercer lloc destaca l'enfocament que utilitza les TIC en les noves xarxes pluralistes emergides en la societat de la informació. Amb un grau d'innovació democràtica

alt, les TIC s'utilitzen per a generar processos de decisió compartida, que comporten una política més difusa en la qual l'Estat s'interrelaciona amb la societat civil i fa emergir noves formes d'autonomia civil i de relació política.

Finalment trobem els processos de democràcia directa, que impliquen la presa de decisions polítiques pels ciutadans, en un procés de discussió i deliberació constant. La utilització de les TIC en teoria permetria superar un dels principals problemes de viabilitat de la democràcia directa en les societats actuals, la mida del *demòs*, i permetria una comunicació d'un gran nombre de ciutadans sense límits d'espai o de temps. És el que alguns autors han anomenat l'*enfocament radical*, que entén la democràcia electrònica com a pràctica contestatària o alternativa de les anteriors concepcions.<sup>7</sup>

En aquests dos últims enfocaments, per bé que minoritàries, trobem les estratègies que cerquen una nova manera de fer política de forma més participada i col·lectiva amb una ciutadania activa, fent prevaler els elements relacionals de les TIC.<sup>8</sup> És on se situarien les esperances d'avançar cap a noves formes de democràcia electrònica que comportin un canvi en la construcció de la ciutadania i en la manera d'entendre les responsabilitats col·lectives, superant la democràcia representativa i avançant cap a una democràcia participativa.

Internet pot facilitar i amplificar el procés en el qual els ciutadans s'involucren en la democràcia, tant des del punt de vista tècnic com des del punt de vista del canvi de paradigma implicat en l'evolució cap a la societat de la informació i el coneixement. Les TIC han multiplicat

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

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

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

7. CORNAGO, N. (2003). «El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema». A: *Las tecnologías de la información y la e-democracia* (conferència internacional organitzada a Bilbao els dies 3 i 4 d'abril de 2003). Vitòria-Gasteiz: Parlamento Vasco. Informes y Documentos.

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

exponencialment la circulació d'informació i la capacitat de comunicació en un àmbit planetari en temps real i comporten una veritable revolució de les intercomunicacions humanes. En aquest sentit, podrien introduir un canal de comunicació interactiva i multidireccional entre representats i representants que augmentaria la capacitat d'informació i comunicació en ambdós sentits, i ampliaria la transparència i el possible control dels ciutadans sobre el govern i el parlament. El fàcil accés dels ciutadans a la informació política i la interactivitat en les relacions entre aquests i els seus representants fan possible una comunicació més propera i personalitzada<sup>9</sup> i permeten participar més directament i col·lectivament en el sistema polític.

Tot i les potencialitats de la Xarxa, la realitat encara queda lluny d'aquesta situació possible. Per tal que les TIC puguin desplegar tota la seva potencialitat s'han de complir tant condicions tècniques, d'infraestructures adequades a les necessitats, com socials, que comportin l'ús d'Internet habitual i general per la població. En aquest sentit, per a avançar cap a la societat del coneixement cal ampliar la infraestructura de les comunicacions, promocionar les tecnologies de la informació, evolucionar en els serveis de banda ampla, enfortir els sistemes de seguretat de la informació i vetllar per un accés igualitari a les TIC. L'accés desigual a les TIC posa de manifest que encara no és possible utilitzar-les per a una democràcia més participativa en el sentit que una gran part de la població en queda exclosa o hi té un accés de dubtosa qualitat, fet incompatible amb els principis democràtics.<sup>10</sup>

Les TIC possibiliten una gran revolució en la manera de fer política, ja que permeten superar, almenys teòrica-

ment, les distàncies entre ciutadans i polítics, pròpies de la democràcia representativa, a la vegada que permeten superar l'elitisme propi de la democràcia directa de la Grècia clàssica.

Tot i així, volem concloure aquest apartat destacant que la democràcia electrònica no ha comportat una superació de la democràcia representativa cap a una democràcia directa, sinó que ha implicat una millora de la democràcia representativa, ajudant a acostar els ciutadans i els seus representants polítics, i ha introduït elements de modernització de les formes de govern i de les administracions públiques. Tot i les múltiples potencialitats de les TIC, s'apunten dificultats per a aconseguir canvis radicals en els sistemes polítics per mitjà dels mecanismes tecnològics.<sup>11</sup> En aquest sentit, Internet ha estat incorporada plenament en l'àmbit polític pel que fa als governs, les administracions públiques i els partits polítics, però aquesta incorporació ha tendit a entendre el ciberespai en un sentit unidireccional, sense aprofitar la interactivitat que permet.

## 2. Noves formes de participació ciutadana per mitjà de les TIC

Les TIC, per les seves característiques de relacions horitzontals, multiplicitat d'actors, funcionament descentralitzat i no delimitat geogràficament, permeten –com a mínim des d'un punt de vista tècnic– traspasar el sistema de representació tradicional i avançar cap a una democràcia representativa amb una forta participació ciutadana, mantenint el sistema de deliberació social. Així, doncs, facilitarien la transició d'una forma de govern

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

10. Segons dades de l'Institut Català d'Estadística (IDESCAT), el 40,4% de les llars catalanes tenien connexió a Internet a la primavera del 2004. Aquesta dada, tot i haver augmentat significativament en els darrers anys, queda encara lluny de l'accés universal a les tecnologies de la informació i la comunicació. [Data de consulta: juliol de 2005]. <http://www.idescat.net/economia/Inec?TC=3&ID=6201>

11. NORRIS, P. (2004). *Building Knowledge Societies: the Renewal of Democratic Practices in Knowledge Societies*. UNESCO World Report.

tradicional a una forma de govern relacional anomenada *governance*, incorporant-se a un sistema complex que introdueix la participació de diversos actors en el govern i comporta canvis en els rols dels poders públics, en la posició que adopten en els processos de govern i en la utilització de nous instruments de govern.<sup>12</sup>

En aquest marc de *governance* electrònica es potencien formes de participació electrònica diverses. En els anys noranta trobem als EUA i a Europa algunes experiències capdavanteres. Destaca Minnesota e-Democracy,<sup>[www3]</sup> nascuda el 1994 amb l'objectiu d'informar sobre els candidats i els programes electorals. Actualment, s'ha ampliat als EUA i permet als ciutadans debatre i opinar sobre temes polítics locals, estatals o federals. Al Regne Unit destaca UK Citizens Online Democracy,<sup>[www4]</sup> creada amb l'objectiu d'oferir informació i fomentar el debat entre els ciutadans sobre temes de política general. En l'àmbit local es desenvolupa l'experiència Online Democracy in Brent, en la qual a més de la consulta a la ciutadania també s'oferia informació i s'obria el debat ciutadà.

En els darrers anys aquestes experiències s'han desenvolupat enormement. Seguint la variable d'abast territorial destaca Vote for the EU you want,<sup>[www5]</sup> experiència d'àmbit supraestatal impulsada el 2003 per la Unió Europea amb l'objectiu d'augmentar la participació dels ciutadans en els debats i la presa de decisions. Permetia als ciutadans votar electrònicament i emetre les seves opinions en relació amb diversos temes d'interès per a la UE.

En l'àmbit autonòmic trobem Democracia.web,<sup>[www6]</sup> impulsada el 1998 per la Fundació Jaume Bofill amb el suport

del Parlament de Catalunya, amb l'objectiu d'apropar la ciutadania al Parlament. Permet als ciutadans comunicar-se amb els diputats i els grups parlamentaris, seguir de les tramitacions parlamentàries i fer-hi arribar propostes d'esmena. D'altra banda destaca el Web de l'Estatut,<sup>[www7]</sup> impulsat el 2004 per la Direcció General de Participació Ciutadana, amb l'objectiu d'habilitar un espai a Internet per al procés de participació de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Oferia informació, diverses eines de participació com fòrums de discussió, xats i la possibilitat de fer preguntes i propostes sobre la nova llei estatutària.

En l'àmbit municipal trobem Consensus,<sup>[www8]</sup> experiència que ofereix diverses funcionalitats de participació ciutadana als municipis, per tal de complementar els processos participatius presencials. També en l'àmbit local trobem Madrid Participa,<sup>[www9]</sup> la consulta ciutadana electrònica amb més participants potencials (136.227 persones) feta a l'Estat espanyol. Té lloc a Madrid el juny del 2004 i per mitjà de les TIC i centres presencials fa una consulta sobre possibles actuacions i millores en equipaments que hauria de promoure l'Ajuntament en el districte de Centro.

Cal apuntar que les experiències esmentades es troben dins de l'estratègia demoelitista, que introdueix canvis en l'elitisme democràtic sense alterar la lògica de la representació.

Malgrat les potencialitats de la Xarxa per a la política esmentades amb anterioritat, Internet s'ha utilitzat de moment escassament per a l'activitat política i la seva

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>

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

incorporació a la vida institucional no ha comportat fins avui una participació ciutadana més activa, ja que s'ha utilitzat per a millorar les funcions i serveis que ja s'ofereixien. En aquest sentit trobem percentatges força reduïts de participació en experiències com Democràcia.web (tant sols un 1,6% dels usuaris l'utilitzen per a participar),<sup>13</sup> el web del nou Estatut (hi van participar un 17% de tots els visitants),<sup>14</sup> o Madrid Participa (en què la participació va ser del 0,65% del cens).<sup>15</sup>

Aquest fet es deu fonamentalment a la manca d'un accés igualitari de la població a la Xarxa, però també a la manca de les mínimes garanties imprescindibles i als límits que les institucions polítiques posen a la participació ciutadana. En aquest sentit podem apuntar que és necessària la voluntat política dels governants d'obrir-se a la societat i la complicitat i confiança mútua entre governants i ciutadans.

Per tal que Internet i les TIC signifiquin efectivament un pas endavant en la participació dels ciutadans en la presa de decisions públiques, les administracions públiques, d'una banda, han d'iniciar l'estratègia, instrumentar canals, vehicular la informació i posar els mitjans adequats per a la participació; d'altra banda, els ciutadans i la societat civil han de reclamar i utilitzar els instruments posats a la seva disposició per a participar.

### 2.1. Oportunitats i límits

La incorporació de les TIC a la democràcia ha comportat un gran nombre d'oportunitats i límits per a la política en general i per a la participació ciutadana en particular, que seran estudiats a continuació.

.....

13. FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2005). Enquesta realitzada als usuaris de Democràcia.web el setembre de 2005. No publicada.

14. Dades elaborades a partir de l'informe ESPUELAS, J. M. (2005). «Avaluació del funcionament del web del nou Estatut» [article en línia]. *Papers sobre Democràcia*, núm. 43. [Data de consulta: juliol de 2005].

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

Pel que fa a les oportunitats destaca el fet que Internet té la principal funció a esdevenir un element d'informació i comunicació. En aquest sentit, la Xarxa té la potencialitat d'augmentar la informació dels ciutadans sobre qüestions polítiques, promoure l'educació democràtica de la ciutadania, permetre la comunicació entre els ciutadans i els seus representants i augmentar el seu interès per a la política. En relació amb la participació ciutadana, permet una distribució més eficient de la informació i la documentació política rellevant per als processos participatius, cosa que fa possible una participació més informada. En segon lloc, permet superar les distàncies que hi ha entre ciutadans i polítics, pròpies de les democràcies representatives en una comunicació bidireccional i interactiva que possibilita la publicació d'interessos, valors i opinions de ciutadans cap a altres ciutadans i cap a les institucions. D'altra banda, possibilita una comunicació multinivell en un mateix espai i sense condicionants de temps, fet que, unit al caràcter escrit de les comunicacions per mitjà de l'ordinador, possibilita realitzar intervencions més reflexives i argumentades. Finalment la Xarxa facilita més transparència, atès que permet recollir, publicar i fer accessibles les intervencions dels ciutadans i les respostes que hi hagin pogut donar tècnics i polítics. Aquesta transparència confereix als processos participatius més legitimitat, a la vegada que és molt beneficiosa per al funcionament de les administracions i governs, ja que permet que els ciutadans coneguin la gestió pública.

Una altra oportunitat és la potencialitat teòrica de la Xarxa d'eleva la participació política dels ciutadans –tant pel que fa a la quantitat com a la intensitat– i d'estendre-

la a sectors de població que normalment no participen o que participen menys –joves, adolescents, ciutadans no associats–. Tot i així, les xifres de participació electrònica encara són molt reduïdes, tal com s'apunta més amunt, per la qual cosa cal que es faci difusió dels mitjans i es complementin amb altres canals de participació.

Per les seves característiques de flexibilitat i immediatesa, Internet facilita l'obertura d'espais de participació electrònica com ara fòrums o xats. D'altra banda, introdueix un element fonamental amb vista a la viabilitat dels processos participatius ja que comporta una reducció dels costos, tant econòmics com organitzatius i de temps. En aquest sentit s'apunta que les xarxes computacionals faciliten nous patrons de comunicació i de participació política atès que permeten participar amb menys esforç en converses sobre temes de política.<sup>16</sup>

L'altra cara de la moneda són els límits que les noves tecnologies poden representar per a la política i la participació ciutadana. El principal límit a la democràcia i a la participació electròniques el trobem en l'estratificació digital<sup>17</sup> que representa un accés desigual a les TIC i l'exclusió d'una bona part de la població. D'altra banda, convé tenir present el risc que hi ha en l'excés i la poca qualitat de la informació que sovint es difon per mitjà d'Internet i el perill que el seu impacte en la política

comporti una possible pèrdua de la qualitat de la participació i la deliberació polítiques, la pèrdua del valor afegit dels processos presencials, la manca de cultura participativa o el biaix del perfil dels participants.

Per la seva centralitat en els límits d'aplicació d'Internet a la política, ens ocupem a continuació de l'estratificació digital. En aquest sentit, Pippa Norris adverteix del perill que l'accés desigual a Internet exclouï una gran part de la població d'una possible democràcia 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.»<sup>18</sup>

L'estratificació digital estableix desigualtats entre les societats, regions, persones, empreses i institucions que disposen de les condicions materials i culturals per a funcionar dins del món digital, i els qui no hi tenen accés o simplement no es poden adaptar al ritme dels canvis.<sup>19</sup> Representa la desigualtat en l'accés a Internet en funció de l'edat, el lloc de residència, la posició econòmica i el nivell educatiu dels individus. En aquest sentit, l'ús d'Internet es troba més generalitzat entre les persones que viuen en un medi urbà, amb uns nivells d'ingressos i educatius més alts, que són més joves i, finalment, més entre els homes que entre les dones.

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

17. S'ha preferit utilitzar el terme *estratificació digital* en comptes de *divisió digital* atès que el primer concepte va més enllà del simple accés a un ordinador o a Internet i preveu també la potència de l'equip informàtic, la qualitat i la velocitat de la connexió a la Xarxa, el nivell de coneixement de les eines informàtiques bàsiques i la capacitat de l'individu per a transformar la informació en coneixement dissecionant i localitzant la informació de manera profitosa per als seus interessos. En aquest sentit, es concep la desigualtat en l'accés a les TIC com un ampli ventall de situacions graduals que van des de l'exclusió fins a la inclusió, passant per infinitat de situacions intermèdies.

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

19. A Catalunya, segons dades de l'IDESCAT, l'any 2004 un 40% de les llars disposaven de connexió a Internet. Tot i que la xifra ha evolucionat molt en els darrers anys, trobem fortes desigualtats tècniques entre els connectats –en relació amb la potència i qualitat dels equips informàtics i de les connexions– i encara quedaria un 60% de la població exclosa de la Xarxa. Institut Català d'Estadística (IDESCAT). [Data de consulta: juliol de 2005]. <<http://www.idescat.net/economia/Inec?TC=3&ID=6201>>

L'estratificació digital es refereix a les desigualtats en l'accés físic a un aparell o a una connexió telefònica, a l'habilitat personal d'utilitzar-los per a abordar pràctiques socials plenes de significat, així com a la capacitat d'adaptació psicològica i cultural a les TIC.<sup>20</sup> En aquest sentit, les persones que no llegeixen, que mai no han après a utilitzar un ordinador i que no coneixen alguna de les llengües majoritàries que dominen el contingut d'Internet i el programari disponible tindran dificultats per a estar connectades en línia o per a fer servir Internet de manera productiva.<sup>21</sup> Així, doncs, cal dedicar esforços complementaris per a evitar desigualtats d'accés o de coneixements.

En processos de participació electrònica, l'estratificació digital pot comportar un biaix en el perfil dels ciutadans que participen electrònicament, exclouent o discriminant una part de la població i provocant un dèficit de representativitat. Aquest fet pot provocar desigualtats en la presa de decisions públiques, per la qual cosa, fins que no se superin les desigualtats d'accés, l'aplicació d'Internet a la política no podrà ser realment democràtica.

D'altra banda, la possibilitat d'oferir més informació i de fer-ne una distribució més eficient ha comportat que la major part de la informació es trobi a la Xarxa, però aquest fet provoca el perill d'un excés d'informació o de la baixa qualitat d'aquesta que ens impedeixi discernir les informacions que busquem o les que són correctes. Davant d'aquest límit, és fonamental la fiabilitat de les fonts d'informació i l'habilitat per a decidir què busquem, com ho podem trobar, com ho hem de processar i utilitzar per tal de transformar la informació en coneixement i el coneixement en acció.

La manca de cultura participativa tant dels ciutadans com de les institucions constitueix un altre límit de l'aplicació d'Internet a la participació ciutadana i ha comportat que l'impacte i la incorporació d'aquesta tecnologia als processos participatius hagi estat molt inferior a la que ha tingut en les funcions pròpies del govern i de l'administració pública. Tot i així, convé apuntar que aquest no és un problema exclusiu dels sistemes de participació electrònica, sinó que afecta també els processos participatius presencials. En aquest sentit, les TIC poden comportar un estímul per a iniciar en la participació ciutadana tècnics, polítics i ciutadans a títol individual.

Cal destacar també la possible pèrdua de la qualitat de la participació i la deliberació polítiques en els processos participatius duts a terme per mitjà d'Internet, davant dels que es produeixen presencialment entre els ciutadans. El sistema polític i les TIC tenen maneres de funcionar divergents ja que la democràcia té un *tempo* més tranquil –en el qual té cabuda la inversió de temps per a la deliberació i la interacció– i comporta un raonament complex i elaborat incorporant diverses perspectives, mentre que les TIC imposen un *tempo* més accelerat i tendeixen a la simplificació dels raonaments. En aquest sentit, és important que la participació electrònica intenti acoblar la manera de funcionar de la democràcia a les TIC, és a dir, cal que es faci de manera informada i deliberativa, evitant caure en experiències de caire plebiscitari en les quals els ciutadans participen de manera poc informada i reflexiva, podent expressar simplement el seu acord o desacord amb la qüestió objecte de participació.

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, juliol. [Data de consulta: maig de 2004]. <http://www.firstmonday.org>



Encara que aquests elements es compleixin i els processos participatius siguin deliberatius i de qualitat, s'apunta finalment la possible pèrdua del valor afegit dels processos presencials com un altre límit de l'aplicació d'Internet a la participació ciutadana. En aquest sentit, els processos de participació electrònica estarien mancats dels forts elements de socialització i de creació de cultura participativa dels ciutadans que tenen els processos participatius presencials.

Així, doncs, ateses les oportunitats i els límits de l'aplicació d'Internet a la participació ciutadana, veiem que tot i les oportunitats d'aquesta eina per a la democràcia encara és aviat per a apostar per processos únicament virtuals, i que són molt positives les experiències de

processos mixtos, és a dir, les que combinen la presencialitat i la virtualitat. El valor afegit dels processos mixtos prové de la incorporació de millores significatives en la informació i la comunicació dels participants i de la reducció dels problemes de cost, temps i espai –introduïdes per les TIC i concretament per Internet–, tot mantenint els elements socialitzadors i generadors de cultura participativa propis de la presencialitat, així com permetent la participació de les persones que no tenen accés a Internet o no hi tenen un accés d'òptima qualitat.<sup>22</sup>

A continuació es mostra un quadre que recull les principals oportunitats i límits d'Internet per a la participació ciutadana:

TAULA 1: Oportunitats i límits d'Internet per a la participació ciutadana

Oportunitats	Límits
Facilitar un accés fàcil i directe a la informació política.	Excés i poca qualitat de la informació.
Permetre elevar la participació política dels ciutadans (quantitativament i qualitativament).	Estratificació digital que estableix desigualtats en l'accés.
Permetre superar les distàncies entre ciutadans i polítics.	Manca de cultura participativa dels ciutadans i de les institucions.
Possibilitar la comunicació bidireccional i interactiva.	Possible pèrdua de la qualitat de la participació i la deliberació polítiques.
Possibilitar la comunicació multinivell en un mateix espai i sense condicionants de temps.	Possible pèrdua del valor afegit dels processos presencials.
Fomentar la participació de col·lectius que no participen.	Biaix del perfil d'usuaris.
Facilitar la transparència.	
Facilitar obrir espais de participació (fòrums, xats, etc.).	
Abaratir el cost de la participació.	

Font: elaboració pròpia

22. Trobem un exemple de processos de participació ciutadana mixtos en la major part de processos participatius oberts als Consensus dels diversos ajuntaments que estan en el projecte, que utilitzen l'eina de manera complementària a la presencialitat.

### 3. Noves formes participatives o eines al servei de les velles formes?

La incorporació d'Internet a la democràcia facilita una participació de la ciutadania més gran i més activa, a la vegada que suggereix canvis en la manera de governar i un increment de les formes de participació directa dels ciutadans en la política. Però aquests canvis ens porten a una nova forma de participació de la ciutadania o simplement són eines al servei de les velles formes?

Dediquem, doncs, les últimes línies d'aquesta comunicació a reflexionar sobre aquesta qüestió tenint present que l'objecte d'estudi se cenneix als processos participatius impulsats institucionalment, fet que pot condicionar la resposta a la nostra pregunta. En primer lloc, convé apuntar que entenem per *formes innovadores de participació ciutadana* aquelles formes de participació de la ciutadania que van més enllà de la democràcia representativa, introduint canvis en la manera d'entendre les responsabilitats col·lectives i la construcció de la ciutadania, avançant cap a una democràcia participativa.

Les formes de participació de la ciutadania en la *res publica* desenvolupades al llarg dels últims anys cerquen la participació dels ciutadans en la presa de decisions públiques i la consecució d'un accés més directe en la presa de decisions. Què aporten, doncs, les TIC a la participació ciutadana en el sentit d'avançar cap a una decisió real dels ciutadans?

Les TIC s'han utilitzat en política en dos sentits fonamentals, que són: la creació d'una nova manera de fer política, més participada i col·lectiva, d'una banda, i l'emergència de processos de millora del sistema democràtic, de l'altra. Tot i que l'estratègia dominant ha estat

la segona, fonamentalment per mitjà de les millores en la informació i la comunicació del sistema, trobem experiències de participació electrònica que introdueixen canvis en l'elitisme democràtic i permeten una participació més gran de la ciutadania però sense que la lògica de la representació se'n vegi alterada. Aquestes experiències ens fan pensar que Internet és una eina i com a tal pot ser un suport o un element facilitador dels mecanismes i processos de participació ciutadana que es desenvolupen presencialment o virtualment, però no comporta en sí mateix una nova forma de participació dels ciutadans en la *res publica*. Aquesta concepció és una utilització de les TIC en democràcia amb un grau d'innovació democràtica baix, utilitzant-les per a millorar el funcionament de la democràcia representativa a nivell d'informació i comunicació.<sup>23</sup>

La incorporació d'Internet a la democràcia ha comportat noves possibilitats de relació entre ciutadans i representants i entre els mateixos ciutadans, oferint innumerables possibilitats per a l'actuació política. Els avantatges de les TIC en la participació ciutadana semblen força evidents ja que permeten augmentar el nombre de persones que participen en els diversos processos, augmentar el volum d'informació de què disposen i facilitar la participació. Per mitjà de les TIC es pot concebre un gran debat polític que permeti tenir en compte tots els arguments i opcions possibles sense limitacions de temps, espai, nombre de participants o distància territorial. D'altra banda, la Xarxa possibilita recollir i donar satisfacció a les demandes socials adreçades a les institucions polítiques.

La incorporació d'Internet ha permès sobretot millorar els processos de gestió de govern i proporcionar informació i serveis als ciutadans, per bé que encara s'està lluny d'utilitzar Internet per a oferir possibilitats d'interacció

23. En aquest sentit trobem dues experiències: Democràcia.web ([www.democraciaweb.org](http://www.democraciaweb.org)) i Consensus, ciutadans en xarxa ([www.e-consensus.org](http://www.e-consensus.org)), que si bé han contribuït a facilitar i agilitar els processos de participació dels ciutadans en la *res publica*, no han comportat cap innovació en els esmentats processos.

entre polítics i ciutadans, potenciar la participació d'aquests en els processos de debat i de formació d'opinió i fer-los partícips del control democràtic dels poders.

Algunes veus apunten que Internet és molt més que un instrument ja que esdevé un canvi de paradigma que permet transportar la informació i comporta una descentralització dels continguts provocada per la descentralització del mitjà. Internet fa possible canvis profunds en les maneres de funcionar i de pensar dels ciutadans i és en aquest sentit que pot portar a un grau d'innovació democràtica alt. Així, doncs, trobem elements d'horizontalitat en les relacions i en l'estructura funcional, de transversalitat i de la descentralització del poder comunicacional, que queda repartit en múltiples centres difusors. D'altra banda, Internet introdueix elements d'interactivitat, immediatesa, bidireccionalitat o treball en xarxa que generen una nova cultura que s'estén a les diferents esferes de la vida dels individus i provoca canvis en profunditat en les seves pautes i hàbits de conducta i de relació social. Per a avançar cap a noves formes de participació ciutadana, cal aprofitar les característiques pròpies que ofereixen les TIC, ja que aquestes propietats són les que poden permetre que els ciutadans tinguin les mateixes oportunitats d'emetre les seves opinions polítiques, fet que continua essent un repte fonamental de la democràcia.

Tot i l'ampli ventall de possibilitats introduïdes per la Xarxa, les formes de participació existents en les democràcies actuals són limitades i reiteratives. Les TIC poden explorar noves formes de participació: la difusió d'informació entre govern i ciutadans de forma ràpida en ambdós sentits; l'augment dels temes que se sotmeten a consulta o votació; la millora de les relacions de la ciutadania amb l'administració a causa de la seva simplificació, i també la transparència de la seva actuació. Però aquests elements es troben encara en una primera fase de desenvolupament i, tot i que amb el temps poden evolucionar i constituir noves formes

de participació, de moment encara no s'ha arribat a aquesta situació.

Les TIC tenen la potencialitat de conformar noves formes de participació ciutadana avançant cap a una democràcia participativa, tot i que aquest fet encara és incipient i queda molt camí per recórrer. La realitat actual és que les TIC introdueixen canvis en la democràcia representativa, lluny de comportar formes que la superin o canvis en la manera d'entendre les responsabilitats col·lectives i la construcció de ciutadania. Per tal que les TIC comportin noves formes de participació ciutadana i l'avançament cap a la superació de la decisió final en les institucions, cal que la seva incorporació a la política en general i a la participació ciutadana en particular vagi acompanyada d'una voluntat política participativa oberta al canvi i a la innovació.

### Bibliografia

- 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. (coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- BORGE, R. (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: juliol de 2005]. <<http://www.uoc.edu/idp/dt/cat/borge.html>>
- CAIRO CAROU, H. (comp.) (2002). *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Barcelona: Trotta.
- CASTELLS, M. (2000). *La era de la Información. Vol. I: La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.

- CASTELLS, M.; TUBELLA, I.; SANCHO, T.; [et al.] (2003). *La societat xarxa a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC.
- CIULLA, E.; NYE, J. S. (eds.) (2002). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press.
- CLIFT, S. (2000). *The E-democracy E-book* [llibre en línia]. [Data de consulta: desembre de 2004].  
<<http://www.publicus.net>>
- CLIFT, S. (2003). «E-democracy, E-governance and Public Net-Work» [article en línia]. *Publicus.net*. [Data de consulta: juny de 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». A: Diversos autors (2003). *Las tecnologías de la información y la e-democracia* (conferència internacional organitzada a Bilbao els dies 3 i 4 d'abril de 2003). Vitòria-Gasteiz: Parlamento Vasco. Informes y Documentos.
- ESPUELAS, J. M. (2005). «Avaluació del funcionament del web del nou Estatut» [article en línia]. *Papers sobre democràcia*, núm. 43. [Data de consulta: juliol de 2005].
- FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2005). Enquesta realitzada als usuaris de Democràcia.web el setembre de 2005. No publicada.
- HARTO, F. (2006). «Tipologías y modelos de democracia electrónica». A: «Primer Congrés sobre Internet, Dret i Política: Les transformacions del dret i la política a la societat de la informació» [monogràfic en línia]. *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política*. Núm. 2. UOC. [Data de consulta: abril de 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, juliol. [Data de consulta: maig de 2004].  
<<http://www.firstmonday.org>>

### Cita recomendada

COLOMBO, Clelia (2006). «Innovació democràtica i TIC, cap a una democràcia participativa?». A: «Segon Congrés sobre Internet, Dret i Política: Anàlisi i prospectiva» [monogràfic en línia]. *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política*. Núm. 3. UOC. [Data de consulta: dd/mm/aa].

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

ISSN 1699-8154



Aquesta obra està subjecta a la llicència Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 2.5 Espanya de Creative Commons. Així doncs, se'n permet la còpia, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor i la font (IDP. Revista d'Internet, Dret i Política), i l'ús concret no tingui finalitat comercial. No se'n poden fer usos comercials ni obres derivades. La llicència completa es pot consultar a:  
<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.ca>>

**Clelia Colombo**

ccolombo@uoc.edu

Llicenciada en Sociologia per la UAB i màster en Tècniques d'investigació social aplicada per la UB-UAB. Ha fet estudis de Dret a la UB i també el Seminari de Participació Ciutadana de la Fundació Jaume Bofill. Actualment és membre del grup de recerca sobre Governança: administració i democràcia electrònica (GADE) de l'Internet Interdisciplinary Institute de la UOC, on fa la tesi doctoral sobre l'impacte d'Internet en els processos de participació ciutadana.

Com a investigadora social ha treballat a l'àrea de Democràcia de la Fundació Jaume Bofill (Democràcia.web, Consensus, Pla de participació de Molins de Rei, Eleccions2003, Eleccions1999), al Departament de Sociologia de la UAB (grup de recerca QUIT, grup de recerca GESES) i a la Fundació CIDOB, Centre d'Estudis Internacionals i Estudis per al Desenvolupament.